

Advies

---

# Om de kwaliteit van het beroepsonderwijs

---



ONDERWJS raad



# **Om de kwaliteit van het beroepsonderwijs**

Reactie op het Actieplan mbo *Focus op vakmanschap 2011-2015*

# Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

*Advies Om de kwaliteit van het beroepsonderwijs*, uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20110134/1007, april 2011

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2011.

ISBN 978-946121-015-9

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: [secretariaat@onderwijsraad.nl](mailto:secretariaat@onderwijsraad.nl)

telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:

[www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)

Ontwerp en opmaak:

[www.balyon.com](http://www.balyon.com)

Drukker:

DeltaHage grafische dienstverlening

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
Mevrouw J.M. van Bijsterveldt-Vliegenhart  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6  
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00  
Fax: 070 356 14 74  
secretariaat@onderwijsraad.nl  
www.onderwijsraad.nl

Om te kenmerk  
20110134/1007

Contactpersoon

Plaats/datum

Den Haag, 19 april 2011

Uw kenmerk

Doortelnummer

Onderwerp

Advies Om de kwaliteit van het beroepsonderwijs

Mevrouw de Minister,

Met genoegen biedt de Onderwijsraad u zijn advies *Om de kwaliteit van het beroepsonderwijs* aan.

Het middelbaar beroepsonderwijs in Nederland wordt internationaal hoog aangeslagen. Studenten worden opgeleid voor de beroepspraktijk, voor doorstroming binnen de beroepskolom en voor maatschappelijke participatie. De Onderwijsraad is van mening dat deze drievoudige kwalificatieopdracht leidend moet zijn bij het verbeteren van de kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs. Versterking van opbrengstgericht werken is daarvoor een krachtig instrument. Optimaal gebruikmaken van gegevens over de studievoortgang van studenten en de tevredenheid van het bedrijfsleven en het vervolgonderwijs veronderstelt dat instellingen en professionals ruimte krijgen om het onderwijs in te richten en te verzorgen en daarbij eigen keuzen te maken; de professionele zelfstandigheid dient te worden gewaarborgd.

Vanuit deze uitgangspunten is de raad nagegaan in hoeverre de plannen in *Focus op vakmanschap* bijdragen aan de beoogde verbetering van het middelbaar beroepsonderwijs in Nederland. De raad onderschrijft uw streven om te komen tot beroepsopleidingen van hogere kwaliteit, gecombineerd met aantrekkelijkheid voor de deelnemers en doelmatigheid in de bedrijfsvoering. Op enkele punten van uw Actieplan signaleert de raad echter ook risico's. Zo vindt de raad het van belang dat de eigenheid en herkenbaarheid van het beroepsonderwijs goed geborgd blijft. Tevens hecht de raad aan het behoud van het algemeen doorstroomrecht van het middelbaar naar het hoger beroepsonderwijs. Een zorgvuldig implementatietraject, ten slotte, draagt bij aan een succesvolle realisatie van het Actieplan.

De raad hoopt met dit advies een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs in Nederland.

Met beleefde groet,



Prof. dr. G.T.M. ten Dam  
Voorzitter



Drs. A. van der Rest  
Secretaris



# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>1 Reactie gevraagd op het Actieplan mbo</b>	<b>9</b>
1.1 Aanleiding: Actieplan mbo <i>Focus op vakmanschap 2011-2015</i>	9
1.2 Adviesvraag: wat vindt de raad van het Actieplan?	11
<b>2 Context: visie van de raad op beroepsonderwijs en volwasseneneducatie</b>	<b>12</b>
2.1 Evenwicht tussen opleiden voor beroep, vervolgonderwijs en samenleving scoort goed	12
2.2 Opbrengstgericht werken leidt tot hogere prestaties van studenten	13
2.3 Zelfregulering stimuleert eigenaarschap	14
<b>3 Voorstellen uit het Actieplan zijn te verbeteren</b>	<b>15</b>
3.1 Het Actieplan samengevat	15
3.2 Conclusie: Onderwijsraad steunt grote lijnen van Actieplan	17
3.3 Vijf aanbevelingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	18
<b>4 Aanbeveling 1: houd beroepsopleidingen herkenbaar en praktijkgericht</b>	<b>20</b>
4.1 Kort niet op stages, maar verhoog kwaliteit van beroepspraktijkvorming	20
4.2 Professionaliseer de praktijkbegeleiding	21
4.3 Behoud in de kwalificatiestructuur de aansluiting op het beroepenveld	22
<b>5 Aanbeveling 2: koester de doorstroommogelijkheden in de beroepskolom</b>	<b>26</b>
5.1 Verduidelijk de positie, de bekostiging en het aanbod van de entreeopleidingen	26
5.2 Waak voor onbedoelde effecten bij bekostigingsprikkel op studievoortgang	27
5.3 Voorkom dat verkorting van de opleidingsduur de doorstroom beperkt	28
5.4 Behoud de generieke doorstroommogelijkheid van middelbaar naar hoger beroeps- onderwijs	29
<b>6 Aanbeveling 3: formuleer een toekomstperspectief op onderwijs aan volwassenen</b>	<b>30</b>
6.1 Bepaal een langetermijnvisie op volwassenenonderwijs	30
6.2 Overdenk nogmaals het schrappen van vavo voor dertigplussers	31
6.3 Houd publiek onderwijs open voor volwassenen zonder startkwalificatie	31
<b>7 Aanbeveling 4: zet in op opbrengstgericht werken</b>	<b>33</b>
7.1 Stimuleer opbrengstgericht werken in de instellingen	33
7.2 Verken de mogelijkheid van gemeenschappelijke kennisbases	34
7.3 Borg de kwaliteit van examens	35
<b>8 Aanbeveling 5: zorg voor een realistische invoering</b>	<b>36</b>
8.1 Werk de kalender van wet- en regelgeving verder uit	36
8.2 Geef het Uitvoeringsprogramma een duidelijke positie	37
8.3 Kom tot een doelmatig opleidingsaanbod in de regio	37

<b>Afkortingen</b>	<b>39</b>
<b>Literatuur</b>	<b>40</b>
<b>Geraadpleegde organisaties</b>	<b>42</b>
<b>Bijlagen</b>	
Bijlage 1: Adviesaanvraag	43
Bijlage 2: Toelichting op het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie	45



## Samenvatting

Met het Actieplan mbo *Focus op vakmanschap 2011-2015* uit februari 2011 wil het kabinet de kwaliteit van het beroepsonderwijs verbeteren. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft de Onderwijsraad gevraagd advies uit te brengen over de hoofdlijn van de voorstellen uit het Actieplan en de implementatie ervan. De raad onderschrijft de inzet van het Actieplan op verbetering van de kwaliteit, de bestuurbaarheid en de aantrekkelijkheid van het beroepsonderwijs, maar meent dat er op onderdelen verbetering mogelijk is. Hiervoor doet hij vijf aanbevelingen.

### *Aanbeveling 1: houd beroepsopleidingen herkenbaar en praktijkgericht*

Voor de aantrekkelijkheid van het beroepsonderwijs is de relatie met de beroepspraktijk onmisbaar. Stages zijn hierin een belangrijke schakel. Vergaande reductie van onderwijstijd die beschikbaar is voor stages kan die schakel onder druk zetten. Bovendien moet voor de student, zijn ouders en toekomstige werkgevers duidelijk zijn en blijven voor welk beroep de student is opgeleid. Bij inschrijving van de student op een meer algemeen opleidingsdomein moet zorgvuldigheid worden betracht.

### *Aanbeveling 2: koester de doorstroommogelijkheden in de beroepskolom*

Het is van belang dat leerlingen en studenten kunnen doorstromen van het vmbo naar het mbo (middelbaar beroepsonderwijs) en aansluitend naar het hbo (hoger beroepsonderwijs). Sommige maatregelen in het Actieplan kunnen dit belemmeren. De raad adviseert het algemeen doorstroomrecht van middelbaar naar hoger beroepsonderwijs onaangetast te laten. In dat kader is het in het bijzonder van belang opnieuw te kijken naar het bekostigingssysteem om studievertraging tegen te gaan en de nominale opleidingsduur van niveau 4-opleidingen.

### *Aanbeveling 3: formuleer een toekomstperspectief op onderwijs aan volwassenen*

Onderwijs aan volwassenen hoort bij het huidige stelsel van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Hiervoor is een langetermijnvisie van de overheid op publiek bekostigd volwassenenonderwijs nodig. Vanuit deze optiek zouden voorstellen uit het Actieplan nader moeten worden overwogen, waaronder het schrappen van het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs voor mensen van dertig jaar en ouder.

### *Aanbeveling 4: zet in op opbrengstgericht werken*

Door middel van opbrengstgericht werken kan de kwaliteit van het beroepsonderwijs de komende jaren verder worden uitgebouwd. Dat veronderstelt dat er voor instellingen en leraren meer inhoudelijke richtpunten komen. Deze zijn er al voor de doorstroomrelevante vakken Nederlands en rekenen/wiskunde; voor Engels komen er centrale mbo-examens. Verkend zou moeten worden of daarnaast richtpunten voor andere vakgebieden mogelijk zijn. Ook adviseert de raad om na te gaan in hoeverre de examens voor beroepsgerichte vakken nader kunnen worden genormeerd en geëquivaaleerd, zodat mbo-diploma's aan waarde winnen.

### *Aanbeveling 5: zorg voor een realistische invoering*

De invoering van het Actieplan kan worden bespoedigd door instellingen inzicht te geven in de pakketten wet- en regelgeving die zijn aangekondigd en door instellingen de tijd te geven de nodige aanpassingen door te voeren. Het aangekondigde uitvoeringsprogramma moet in

termen van taken en verantwoordelijkheden een duidelijke plaats krijgen en aansluiten bij het zelfregulerend vermogen van de sector, instellingen en professionals.

Ten slotte adviseert de raad meer te investeren in de professionaliteit van het onderwijzend personeel in het beroepsonderwijs. Deze aanbeveling wordt niet uitgewerkt in dit rapport, omdat hierover tegelijk met deze reactie op het Actieplan een apart advies verschijnt.

De Onderwijsraad adviseert de minister over de voorstellen uit het Actieplan mbo dat in februari 2011 is verschenen. Met het Actieplan beoogt het kabinet de kwaliteit van het beroepsonderwijs te verbeteren. Daarmee wordt het beroepsonderwijs een aantrekkelijker onderwijsroute voor studenten. De raad brengt advies uit over de hoofdlijn van het Actieplan en over de invoering van de voorstellen.

# 1

## Reactie gevraagd op het Actieplan mbo

### 1.1 Aanleiding: Actieplan mbo Focus op vakmanschap 2011-2015

#### *Negatieve bevindingen inspectierapport, klagende werkgevers en studenten*

Het overheidsbeleid ten aanzien van de bve-sector (beroepsonderwijs en volwassenen-educatie) staat in het teken van kwaliteitsverhoging. Dit wordt ingegeven door recente rapporten van de Inspectie van het Onderwijs, waaruit blijkt dat een deel van de mbo-opleidingen (middelbaar beroepsonderwijs) niet aan de maat is, maar ook door zorgen bij werkgevers over de kwaliteit van de stages (beroepspraktijkvorming) en klachten van studenten over onder meer lesuitval.<sup>1</sup> Uit onderzoeken van de Inspectie blijkt dat er zwakke en zeer zwakke opleidingen zijn en dat de examenkwaliteit bij een aantal opleidingen onvoldoende is.<sup>2</sup> Met name bij de langere mbo-opleidingen programmeert een deel van de instellingen in de eerste leerjaren te weinig onderwijstijd. Daarnaast blijkt uit eerdere onderzoeken dat de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming te wensen overlaat.<sup>3</sup> Circa 15% van de instellingen beschikt bovendien over onvoldoende bestuurskracht; dit gaat veelal gepaard met gebrek aan onderwijskwaliteit.<sup>4</sup>

Tegen deze achtergrond wordt in het regeerakkoord gesteld dat “de basis op orde moet, de lat omhoog”.<sup>5</sup> Voor het beroepsonderwijs wordt dit beleidsuitgangspunt aangevuld met het streven het voortijdig schoolverlaten verder terug te dringen en mede in dat verband de doorstroom van het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) naar het middelbaar en hoger beroepsonderwijs te stimuleren. Ook de aanpak van laaggeletterdheid staat hoog op de beleidsagenda.

1 Inspectie van het Onderwijs, 2010b; Inspectie van het Onderwijs, 2010d; Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs, 2010.

2 Inspectie van het Onderwijs, 2010c; Onderwijsraad, 2010.

3 Detmar & Vries, 2009; Inspectie van het Onderwijs, 2009.

4 Inspectie van het Onderwijs, 2010a.

5 Vrijheid en verantwoordelijkheid, 2010.

### **Kwaliteit in het middelbaar beroepsonderwijs volgens Inspectie**

Jaarlijks volgen ruim 530.000 studenten een publiek bekostigde mbo-opleiding aan één van de 55 roc's en aoc's (regionale en agrarische opleidingencentra) of vakscholen. Daarnaast volgt een flink aantal een mbo-opleiding bij niet-bekostigde, maar wel door de overheid erkende instellingen. De Inspectie van het Onderwijs ziet op grond van de WEB (Wet educatie en beroepsonderwijs) en de WOT (Wet op het onderwijstoezicht) toe op de kwaliteit van het onderwijs en de examinering in het middelbaar beroepsonderwijs.

#### *4% zwakke opleidingen, 2% onvoldoende examenkwaliteit*

Van de in totaal ruim 11.000 mbo-opleidingen die worden aangeboden, zijn er begin maart 2011 22 zeer zwak (0,2%). Uit het Onderwijsverslag over 2009 komt naar voren dat er daarnaast ruim 400 opleidingen (4%) als zwak beoordeeld zijn.<sup>6</sup> Zo'n 233 opleidingen (2%) kampen begin maart 2011 met een onvoldoende examenkwaliteit. Deze percentages liggen onder de gemiddelden voor het primair en voortgezet onderwijs.

De basis voor onvoldoende kwaliteit in het middelbaar beroepsonderwijs ligt vaak in onvoldoende begeleiding van studenten, het tekortschieten van de intake en de gehanteerde werkvormen/het didactisch handelen (waarbij eindtermgerichte opleidingen beter scoren dan competentiegerichte).

#### *Een derde van de studenten haalt het diploma niet*

In het bekostigd middelbaar beroepsonderwijs verlaat bijna een derde van de studenten de opleiding zonder een diploma. De opbrengsten liggen in de beroepsopleidende leerweg hoger dan in beroepsbegeleidende leerweg. Ook is de gediplomeerde uitstroom hoger bij hogere opleidingsniveaus: 48% van de studenten verlaat een niveau 1-opleiding met diploma, tegenover 77% van de niveau 4-studenten.

#### *Een tiende van opleidingen biedt te weinig onderwijstijd aan*

In het Onderwijsverslag over 2009 wordt gesignaleerd dat zo'n 10% van de mbo-opleidingen onvoldoende onderwijstijd realiseert, oftewel de norm van 850 uur in instellingstijd verzorgd onderwijs niet haalt. In die norm is tevens de beroepspraktijkvorming inbegrepen. Vooral in de eerste leerjaren van opleidingen wordt volgens de Inspectie te weinig onderwijstijd aangeboden.

### *Minister heeft drie doelen met Actieplan*

In het Actieplan mbo *Focus op vakmanschap 2011-2015* (hierna: het Actieplan) maakt de minister van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) het beleid voor het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie concreet. Het Actieplan is in februari 2011 verschenen.<sup>7</sup> Met het geheel aan maatregelen uit het plan streeft de minister drie doelen na.

- In 2015 moet het middelbaar beroepsonderwijs over de gehele linie goed, initieel beroepsonderwijs voor jongeren bieden. Het mbo-diploma moet een goede basis zijn voor toetreding tot de arbeidsmarkt of doorstroom naar vervolgonderwijs. Het voortijdig schoolverlaten moet danig zijn teruggedrongen.
- In 2015 moeten de besturing en bedrijfsvoering van alle instellingen op orde zijn. Dat houdt in dat studenten voldoende onderwijstijd krijgen, verzorgd door professionele docenten, dat de onderwijsprogramma's goed in elkaar steken en dat de examens in orde zijn.
- Het beroepsonderwijs moet ten opzichte van het algemeen vormend onderwijs aan aantrekkelijkheid winnen. De onderwijsroute naar vakmanschap wordt aan het eind van deze kabinetsperiode beter gewaardeerd door jongeren en hun ouders. Meer jongeren dan nu kiezen voor het beroepsonderwijs; de tevredenheid van studenten is toegenomen.

<sup>6</sup> Inspectie van het Onderwijs, 2010b.

<sup>7</sup> Ministerie van Onderwijs, 2011a.

### *Actieplan bouwt voort op adviezen en voorstellen uit het veld*

In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de inhoud van het Actieplan. Hier merkt de raad op dat het Actieplan voortbouwt op twee adviezen die in 2010 zijn uitgebracht. Ten eerste het advies van de Commissie Onderwijs en Besturing bve – ook wel aangeduid als de commissie-Oudeman – en ten tweede het advies van de Commissie Kwalificeren en Examineren – naar de voorzitters ook wel de commissie-Hermans/Van Zijl genoemd.<sup>8</sup>

Verder staan er voorstellen in die vanuit het veld in 2010 zijn gedaan in de context van de Tweede Kamerverkiezingen en de kabinetsformatie, door actoren als MBO Raad, COLO en sociale partners.<sup>9</sup> Eveneens zijn in het Actieplan voorstellen terug te vinden uit het ambtelijke rapport *Brede heroverwegingen* van april 2010, namelijk die uit bijlage 6, *Productiviteit onderwijs*.<sup>10</sup>

## **1.2 Adviesvraag: wat vindt de raad van het Actieplan?**

De minister heeft de Onderwijsraad gevraagd “een kritische blik te werpen op het actieplan in den brede” en specifiek “op hoofdlijnen te adviseren over de implementatie van de onderdelen van het actieplan”. De adviesaanvraag is opgenomen in bijlage 1 bij dit advies.

De Onderwijsraad geeft in dit advies zijn oordeel over de hoofdlijnen van het Actieplan en aanbevelingen om inhoud en implementatie te verbeteren. De vraag die de raad beantwoordt, luidt: op welke manier kan het Actieplan beter bijdragen aan de beleidsmatig beoogde verbeteringen in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie, te weten: vergroting van kwaliteit, bestuurbaarheid en aantrekkelijkheid?

De Onderwijsraad baseert het advies op recente analyses en standpunten van de raad over de bve-sector. Aanvullend daarop heeft de raad bij relevante belanghebbenden uit het bve-veld een korte inventarisatie verricht van standpunten over en reacties op het Actieplan (zie de lijst geraadpleegde deskundigen achterin dit advies).

De raad beziet het Actieplan vanuit zijn analyse van de bve-sector, onder meer vanuit de drie functies van deze sector: zorgdragen voor beroepskwalificatie, aansluiten op vervolgonderwijs en bijdragen aan sociale cohesie in de samenleving. In lijn daarmee beziet de raad het Actieplan voor wat betreft het middelbaar beroepsonderwijs vanuit de drieledige kwalificatieopdracht: opleiden voor de arbeidsmarkt, opleiden voor doorstroom naar het vervolgonderwijs en voorbereiden op maatschappelijk functioneren.<sup>11</sup> Het volgende hoofdstuk hierna gaat hier nader op in.

<sup>8</sup> Commissie-Hermans/Van Zijl, 2010; Commissie Onderwijs en Besturing BVE, 2010.

<sup>9</sup> MBO Raad, 2010; MBO-raad e.a., 2010.

<sup>10</sup> Ministerie van Financiën, 2010.

<sup>11</sup> Onderwijsraad, 2008.

De raad gaat bij de weging van de voorstellen uit het Actieplan uit van drie uitgangspunten. Ten eerste is beleidsmatige aandacht nodig voor een belangrijk kenmerk van het beroepsonderwijs: het evenwicht tussen het opleiden voor een beroep, voor vervolgonderwijs en voor maatschappelijke participatie (paragraaf 2.1). Ten tweede hecht de raad eraan dat het onderwijsbestel en dus ook het beroepsonderwijs erop gericht is helder omschreven doelen te bereiken en opbrengstgericht te werken (paragraaf 2.2). In de derde plaats is nodig dat instellingen en professionals ruimte krijgen om het onderwijs in te richten en te verzorgen en eigen keuzen te maken (paragraaf 2.3).

## 2 Context: visie van de raad op beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

### 2.1 Evenwicht tussen opleiden voor beroep, vervolgonderwijs en samenleving scoort goed

#### *Driedelige kwalificatie en functie van het bve-bestel<sup>12</sup>*

Het beroepsonderwijs kent een andere historie dan het primair en voortgezet onderwijs, in die zin dat wet- en regelgeving laat tot ontwikkeling is gekomen.<sup>13</sup> De eerste wet – de Wet op het nijverheidsonderwijs – stamt uit 1919, terwijl in de negentiende eeuw al wetten voor het lager en middelbaar onderwijs tot stand waren gekomen.<sup>14</sup> Het beroepsonderwijs is in de negentiende eeuw ontstaan uit initiatieven van bedrijfsleven en gegoede burgerij, dus zonder wettelijke kaders. In feite codificeerde de Wet op het nijverheidsonderwijs in belangrijke mate die zelfstandige ontwikkeling. De wet liet ruimte voor de samenwerking tussen scholen en bedrijfsleven die door de tijd heen was ontstaan en respecteerde daarmee de historische worteling van het beroepsonderwijs in de beroepspraktijk.

In het advies *Ontwikkelingsrichtingen voor het mbo* heeft de raad de historie van het beroepsonderwijs beschreven.<sup>15</sup> Uit die beschrijving blijkt dat de kwalificerende opdracht van het middelbaar beroepsonderwijs door de tijd heen is verbreed. Het middelbaar beroepsonderwijs leidt niet alleen meer op voor het uitoefenen van een beroep, maar ook voor vervolgonderwijs en voor maatschappelijk functioneren. Anders gezegd, de instellingen voor beroepsonderwijs

<sup>12</sup> Voor een toelichting op het bve-bestel: zie bijlage 2.

<sup>13</sup> Onderwijsraad, 2008.

<sup>14</sup> Schoonhoven, 2010a.

<sup>15</sup> Onderwijsraad, 2008.

kennen nu een driedelige kwalificatieopdracht die is verankerd in de WEB: een beroepskwalificatie, een doorstroomkwalificatie en een leer- en burgerschapskwalificatie.

Deze drievoudige kwalificatieopdracht correspondeert met de drie functies van de bve-sector. Het gaat in het bve-bestel niet alleen om opleiden voor de arbeidsmarkt, maar ook om het borgen van de aansluiting met enerzijds het vmbo en anderzijds het hbo (hoger beroepsonderwijs), en om bijdragen aan sociale cohesie door onder meer burgerschapsvorming en het verzorgen van volwassenenonderwijs gericht op maatschappelijke participatie.<sup>16</sup>

#### *Drieslag openhouden voor aantrekkelijk bve-bestel*

Deze drieslag heeft in de ogen van de raad een belangrijk voordeel. Het voorkomt een te eenzijdig gerichte benadering op hetzij het bedrijfsleven respectievelijk de instellingen, hetzij het (vervolg)onderwijs, hetzij de maatschappij. Uit internationale vergelijkingen komt naar voren dat juist het evenwicht tussen onderwijs, beroepspraktijk en brede vorming in ons bve-bestel goed scoort.<sup>17</sup> De status van het beroepsonderwijs is in ons land mede daardoor in vergelijking met het buitenland relatief hoog; het beroepsonderwijs vervult een belangrijke positie in ons onderwijsbestel.<sup>18</sup>

Voor de raad is het gelet op het voorgaande dan ook van belang dat voor het toekomstige beroepsonderwijs – gekoppeld aan de drieslag – drie ontwikkelingsrichtingen open blijven staan:

- het aangaan van combinaties tussen middelbaar beroepsonderwijs en algemeen vormend onderwijs;
- het verticaliseren van het onderwijs in de beroepskolom vmbo-mbo-hbo; en
- het inzetten op een betere benutting van leermogelijkheden in bedrijven.

Juist het ruimte bieden voor deze variëteit in het bestel en aan instellingen en professionals de mogelijkheid laten hierin zelf de meest passende mix te bepalen, werkt kwaliteitsverhogend en houdt het beroepsonderwijs aantrekkelijk ten opzichte van algemeen vormend onderwijs.

## **2.2 Opbrengstgericht werken leidt tot hogere prestaties van studenten**

### *Systematisch en cyclisch proces*

Opbrengstgericht werken leidt tot hogere prestaties van leerlingen en studenten.<sup>19</sup> Opbrengstgericht werken houdt in dat systematisch en cyclisch wordt gewerkt aan het bereiken van betere prestaties van studenten. Het betekent dat de studievoortgang regelmatig wordt getoetst en dat er zicht is op het onderwijsproces, onder meer door gebruik te maken van vormen van onderling leren en kennisuitwisseling van leraren, bijvoorbeeld in de vorm van intervisie. Om opbrengstgericht te kunnen werken moeten leraren in staat zijn om op basis van studievoortgangsuitkomsten keuzes te maken ten aanzien van leerstof, instructie en leertijd. Daarvoor is het nodig dat de instelling de administratie op orde heeft, zodat de prestaties van studenten kunnen worden bijgehouden en gevolgd. Opbrengstgericht werken kan ook in het beroepsonderwijs worden uitgebouwd.

<sup>16</sup> Wieringen, 1996.

<sup>17</sup> Visser, Westerhuis & Hövels, 2009.

<sup>18</sup> Onderwijsraad, 2009c.

<sup>19</sup> Barber, Chijoke & Mourshed, 2011; Organisation for Economic Coordination and Development, 2010; Scheerens, 2007; Scheerens, Luyten & Ravens, 2011; Inspectie van het Onderwijs, 2010b.

### *Met heldere doelen*

Verder wordt opbrengstgericht werken gestimuleerd met heldere doelen. Eerder heeft de raad aangegeven dat het zaak is om in onderwijsagenda's zoals het Actieplan vooral te borgen dat binnen elke onderwijssoort kernkwalificaties worden behaald op een manier die bij deze soort past.<sup>20</sup> Anders gezegd: bij voorkeur zijn er heldere inhoudelijke doelen waaraan scholen moeten voldoen, zodat instellingen en professionals op grond daarvan focus kunnen aanbrengen in het onderwijsprogramma. In het geval van het beroepsonderwijs betreft het hierbij in ieder geval de benutting van leerstandaarden voor de doorstroomrelevante vakken Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde. Deze vakken zijn naar de mening van de raad voor alle leerlingen onmisbaar voor verdere studie, de arbeidsmarkt en participatie in de samenleving. Waar mogelijk kan het stellen van inhoudelijke doelen in het beroepsonderwijs worden uitgebreid. Normstellende kaders zoals referentieniveaus kunnen leraren houvast geven voor de doelen die ze met hun leerlingen willen bereiken.

## **2.3 Zelfregulering stimuleert eigenaarschap**

Voor goed onderwijs is van belang dat de overheid een consistent en coherent beleid voert, dat over een reeks van jaren wordt voortgezet.<sup>21</sup> De overheid dient daarbij, zoals gezegd, doelen te stellen waarnaar instellingen en leraren zich kunnen richten, te stimuleren dat prestaties inzichtelijk worden gemaakt, en waar nodig te interveniëren.

De raad kiest daarbij voor subsidiariteit: daar waar het gaat over de (pedagogische) organisatie van het onderwijs, moeten de instellingen in principe zelf kunnen beslissen.<sup>22</sup> Zelfregulering als vertrekpunt is van belang omdat dat bewegingsruimte kan geven aan instellingen en professionals om zelf afwegingen te maken en – gegeven hun context en visie – tot een inhoudelijk juiste keuze te komen. Het stimuleert eigenaarschap en bevordert beroepseer en beroepstrots.

Gegeven het vertrekpunt van subsidiariteit zijn overheidsinterventies mogelijk als er gemotiveerde en zwaarwegende redenen voor zijn. In dat verband wil de raad wijzen op zijn eerdere advies *Richtpunten bij onderwijsagenda's* en de verkenning *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid*.<sup>23</sup> Daarin is verwoord dat het voor een zorgvuldig beleidsproces onder meer van belang is dat probleemanalyses helder zijn, dat deze wetenschappelijk zijn onderbouwd en dat mede op grond daarvan overtuigend wordt aangetoond dat een overheidsinterventie noodzakelijk is. Dit advies is in 2008 overgenomen door de Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (de commissie-Dijsselbloem) in het rapport *Tijd voor onderwijs* en in de beleidsreactie van de minister op dit rapport.<sup>24</sup> Onderbouwing van de voorgenomen interventies is in de ogen van de raad onder meer van belang bij de invoering van het Actieplan.

<sup>20</sup> Onderwijsraad, 2008.

<sup>21</sup> Onderwijsraad, 2007; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007

<sup>22</sup> Onderwijsraad, 2008.

<sup>23</sup> Onderwijsraad, 2007.

<sup>24</sup> Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008.



De raad onderschrijft de inzet van het Actieplan op verbetering van de kwaliteit, de bestuurbaarheid en de aantrekkelijkheid van het beroepsonderwijs, maar acht verbeteringen mogelijk. Het evenwicht tussen opleiden voor beroep, opleiden voor vervolgonderwijs en voorbereiding op de samenleving kan beter geborgd worden. Daarnaast moet opbrengstgericht werken naar een hoger plan worden gebracht. Bij de invoering van de plannen kan bovendien meer worden aangesloten bij het zelfregulerend vermogen van instellingen. Paragraaf 3.2 gaat in op deze verbeterpunten, waaraan de raad in paragraaf 3.3 vijf aanbevelingen koppelt. Het hoofdstuk begint met een korte toelichting op de inhoud van het Actieplan.

## 3 Voorstellen uit het Actieplan zijn te verbeteren

### 3.1 Het Actieplan samengevat

Het Actieplan is, zoals geschetst in het eerste hoofdstuk, gericht op verbetering van de kwaliteit, de bestuurbaarheid en de aantrekkelijkheid van het beroepsonderwijs. Het voornemen is dat te doen aan de hand van drie categorieën van voorstellen, die zijn samengevat in tabel 1.

- Voorstellen die beogen de kwaliteit te verbeteren, zoals het intensiveren van de onderwijstijd in het eerste mbo-leerjaar binnen de 1.000 uren en het stellen van een specifieke norm ten aanzien van de begeleide uren. Ook de voornemens voor verbetering van examens, professionalisering van leraren en het stimuleren van de samenwerking tussen vmbo-, mbo- en hbo-instellingen vallen in deze categorie.
- Voorstellen om het bve-bestel te vereenvoudigen en daarmee de bestuurbaarheid te vergroten. Deze categorie omvat onder meer het plan de zogeheten drempelloze instroom in de niveau 2-opleidingen af te schaffen.<sup>25</sup>
- Voorstellen die erop gericht zijn de besturing en bedrijfsvoering in het beroepsonderwijs verder op orde te brengen, onder meer door het bekostigingssysteem te moderniseren en door deelname aan een landelijke benchmark verplicht te stellen.

Het is de bedoeling met vijf pakketten wet- en regelgeving in de periode 2012-2014 het leeuwendeel van de voorstellen uit het Actieplan in te voeren. Het betreft daarbij vooral de voor-

<sup>25</sup> Zie bijlage 2 voor een toelichting op de huidige niveaus, in- en doorstroommogelijkheden.

stellen uit het Actieplan die een normstellend karakter dragen, in de sfeer van bekostiging, opleidingstijden en -duur, structuur van opleidingen, examinering en toezicht.

Parallel daaraan komt er een Uitvoeringsprogramma (*Programma MBO 2015*) dat de instellingen zal ondersteunen. Onder dit Uitvoeringsprogramma zullen de onderdelen van het Actieplan een plaats krijgen, die meer stimulerend van karakter zijn en zijn gericht op onder meer professionalisering van het personeel, samenwerking in de beroepskolom en een doelmatig aanbod van voorzieningen in de regio.

**Figuur 1: Overzicht van voorstellen uit het Actieplan**

<b>Verhoging kwaliteit</b>	
Intensiveren en verkorten opleidingen	Verhogen en aanscherpen onderwijstijd bol; verkorten nominale opleidingsduur: niveau 4 naar drie jaar en aanpassing bekostigingssystematiek; impuls loopbaanoriëntatie en -begeleiding (stimuleringsplan)
Betere examens	Keurmerk voor examens beroepsgerichte vakken; structurele verbetering examenkwaliteit, onder andere taal/rekenen/Engels; publicatie instellingen onvoldoende examenkwaliteit en sancties
Professionalisering docenten	Beleid conform Actieplan Leerkracht van Nederland; versterking professionele ruimte; investeren in professionalisering en prestatiebeloning
Vereenvoudigen kwalificatiestructuur	Stichting Beroepsonderwijs Bedrijfsleven krijgt opdracht tot vereenvoudiging kwalificatiestructuur; efficiencykorting kenniscentra; bestaande kwalificaties drie jaar vast; invoering opleidingsdomeinen
Opleidingenaanbod	Pilots met regionale coördinatie opleidingenaanbod; meldpunt monitoring kleinschalige opleiding
Samenwerking vmbo–mbo–hbo	Financiële impuls vakcollege; verlenging vm2; wettelijk kader voor experimenten/samenwerking; onderzoek exameneisen doorstroom mbo–hbo; good practices; nieuwe ronde pilots associate degree (ook in middelbaar beroepsonderwijs)
<b>Vereenvoudiging bve-stelsel</b>	
Niveau 2 niet meer drempelloos	Beëindiging drempelloze instroom niveau 2
Niveau 1 wordt 'entreeopleiding'	Entreeopleidingen; bindend studieadvies/prestatieprikkels; pilots met de werkschool
Centralisatie vavo; dubbele oormerking handhaven	Vavo budgetneutraal onder directe aansturing Rijk en invoeren leeftijdsgrens dertig jaar; actieplan laaggeletterden; dubbele oormerking blijft in stand gedurende deze kabinetsperiode

### Besturing en bedrijfsvoering op orde

Door de instellingen	Verplichte deelname aan benchmark MBO Raad/drie tevredenheidsonderzoeken; koppelen aan toezicht Inspectie; Gereedchapskist MBO2010; digitaal loket; kwaliteitsnetwerk; benutting instrumenten bevorderen
Door intern toezicht	Versteving band OCW – Platform rvt's; versterking wettelijke positie rvt's; evaluatie branchecode
Door de overheid	Ombuigingen en intensiveringen cf. regeerakkoord; prestatiebox mbt vsv en tevredenheid bedrijfsleven; modernisering lumpsum; één toezichtskader voor kwaliteit en examens; proportioneel toezicht; contact Inspectie – rvt als interventiemogelijkheid

### 3.2 Conclusie: Onderwijsraad steunt grote lijnen van Actieplan

De raad onderschrijft de inzet van het Actieplan op verbetering van de kwaliteit, de bestuurbaarheid en de aantrekkelijkheid van het beroepsonderwijs. De voorstellen uit het plan liggen verder voor een belangrijk deel in het verlengde van de adviezen van de commissie-Oudeman en de commissie-Hermans/Van Zijl, en van diverse voorstellen uit het veld die in 2010 ten tijde van de verkiezingen en de kabinetsformatie naar voren zijn gebracht. Voor dat deel kan het Actieplan bogen op draagvlak in de sector.

De raad heeft het geheel van voorstellen gezien vanuit de visie die in het vorige hoofdstuk is beschreven. Houdt het Actieplan de drievoudige kwalificatieopdracht en functionaliteit, en de ontwikkelingsrichtingen die daarmee samenhangen, voor de toekomst voldoende in stand? Besteedt het Actieplan aandacht aan het stellen van inhoudelijke doelen en opbrengstgericht werken? Krijgen instellingen en professionals de gelegenheid om zelf tot afgewogen keuzen te komen voor de inrichting en organisatie van het onderwijs? Vanuit deze drie vragen bezien constateert de raad dat er mogelijkheden zijn tot verbetering van het Actieplan. Het gaat om de volgende punten.

#### 1. *Houd ruimte voor opleiden voor beroep, vervolgonderwijs én samenleving (aanbevelingen 1 t/m 3)*

De raad is van mening dat er meer oog kan zijn voor de drievoudige kwalificatie-opdracht van het middelbaar beroepsonderwijs en de drie functies van het bve-bestel: 1) opleiden voor beroep en arbeidsmarkt; 2) opleiden voor vervolgonderwijs; en 3) voorbereiden op maatschappelijke participatie en bijdragen aan sociale cohesie.

In het Actieplan kan hieraan in drie opzichten meer aandacht worden besteed, namelijk door het stimuleren van:

- de aansluiting van het beroepsonderwijs op de toekomstige werkomgeving en de arbeidsmarkt in het algemeen (aanbeveling 1);
- de mogelijkheden voor doorstroom in de beroepskolom (aanbeveling 2); en
- onderwijs aan volwassenen in het bve-bestel (aanbeveling 3).

#### 2. *Bouw ook aan kwaliteit door opbrengstgericht werken (aanbeveling 4)*

De kwaliteit van het beroepsonderwijs kan ook worden uitgebouwd door in het beroepsonderwijs systematisch opbrengstgericht te gaan werken. Dat impliceert dat instellingen en leraren steun en richting ontleen aan duidelijke inhoudelijke doelstellingen. Alleen referentieniveaus op het terrein van taal en rekenen volstaan niet. Ook op het terrein van de examinering van beroepsgerichte vakken kan een stap extra worden gezet door middel van een inzet op

normstelling en equivalering; dit gaat verder dan het keurmerk voor examinering van beroepsgerichte vakken zoals de minister nu in het Actieplan voorstelt.

3. *Zorg voor ruimte voor professionals en een realistische invoering (aanbeveling 5)*

De raad geeft omwille van onder meer draagvlak en een goed invoeringsproces van het Actieplan mee dat het verstandig is bij de uitwerking ervan uitgebreider dan nu is gebeurd stil te staan bij zowel de ruimte die instellingen en professionals wordt geboden als bij de onderbouwing van nut en noodzaak van de voorstellen. In het verlengde daarvan is het raadzaam de instellingen op korte termijn meer informatie te geven over de veranderingen die de komende jaren op stapel staan en de instellingen de tijd te geven om hierop te anticiperen. Het uitvoeringsprogramma dat de instellingen daarbij gaat ondersteunen moet bovendien een duidelijke taak en verantwoordelijkheid krijgen.

### 3.3 **Vijf aanbevelingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie**

*Aanbeveling 1: houd beroepsopleidingen herkenbaar en praktijkgericht*

Het beroepsonderwijs ontleent zijn aantrekkingskracht voor een belangrijk deel aan het opleiden voor en de relatie met de beroepspraktijk. De in het Actieplan voorgestelde reductie van de tijd die voor stages beschikbaar is, kan daar afbreuk aan doen. Voor studenten, ouders en toekomstige werkgevers moet bovendien duidelijk zijn en blijven waarvoor de beroepsopleiding opleidt; dat moet blijken uit het diploma. Herkenbaarheid betekent tevens dat instellingen zorgvuldig moeten omgaan met de inschrijvingsduur op een zogeheten opleidingsdomein.

*Aanbeveling 2: koester de doorstroommogelijkheden in de beroepskolom*

Het is van belang dat leerlingen en studenten kunnen doorstromen van het vmbo naar het mbo en aansluitend naar het hbo. Sommige maatregelen in het Actieplan kunnen dit belemmeren. De raad adviseert het algemeen doorstroom recht van middelbaar naar hoger beroepsonderwijs onaangetast te laten. In dat kader is het in het bijzonder van belang opnieuw te kijken naar het bekostigingssysteem om studievertraging tegen te gaan ende nominale opleidingsduur van niveau 4-opleidingen.

*Aanbeveling 3: formuleer een toekomstperspectief op onderwijs aan volwassenen*

Onderwijs aan volwassenen is een inherent onderdeel van het stelsel van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Voor behoud van deze infrastructuur is het wenselijk dat de overheid een langetermijnvisie formuleert op publiek bekostigd volwassenenonderwijs. Vanuit deze optiek zouden voorstellen uit het Actieplan nader moeten worden overwogen, waaronder het schrappen van het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs voor mensen van dertig jaar en ouder.

*Aanbeveling 4: zet in op opbrengstgericht werken*

Door middel van opbrengstgericht werken kan de kwaliteit van het beroepsonderwijs de komende jaren verder worden uitgebouwd. Dat veronderstelt dat er voor instellingen en leraren meer inhoudelijke richtpunten komen. Deze zijn er al voor de doorstroomrelevante vakken Nederlands en rekenen/wiskunde; er komen verder centrale mbo-examens voor Engels. Verkend kan worden of daarnaast richtpunten voor andere vakgebieden mogelijk zijn. Ook dient nagegaan te worden hoe de examens voor beroepsgerichte vakken nader kunnen worden genormeerd en geëquivalereerd, zodat mbo-diploma's aan waarde winnen.

*Aanbeveling 5: zorg voor een realistische invoering*

De invoering van het Actieplan kan worden bespoedigd door instellingen inzicht te geven in de pakketten wet- en regelgeving die zijn aangekondigd en door instellingen de tijd te geven de nodige aanpassingen door te voeren. Het uitvoeringsprogramma dat is aangekondigd, kan instellingen hierbij ondersteunen. Het moet in termen van taken en verantwoordelijkheden een duidelijke plaats krijgen en aansluiten bij het zelfregulerend vermogen van sector, instellingen en professionals. Het beoogde regionale overleg over het opleidingsaanbod kan de doelmatigheid van het aanbod aan beroepsonderwijs versterken.

Deze aanbevelingen werkt de raad in hoofdstuk 4 tot en met 8 verder uit.

Overigens adviseert de raad meer te investeren in de professionaliteit van het onderwijzend personeel in het beroepsonderwijs. Deze aanbeveling wordt niet uitgewerkt in dit advies, omdat hierover tegelijk met deze reactie op het Actieplan een apart advies verschijnt.

Afstemming van het beroepsonderwijs op de praktijk is van belang om deze vorm van onderwijs actueel en aantrekkelijk te houden voor zowel studenten als werkgevers. Daarmee kan het beroepsonderwijs competitief zijn aan het algemeen vormend onderwijs. De kwaliteit van de beroepspraktijkvorming kan volgens de raad omhoog (paragraaf 4.1). Professionalisering van de begeleiding door docenten en praktijkbegeleiders kan daaraan bijdragen (paragraaf 4.2). De beroepsopleidingen moeten bovendien herkenbaar zijn en blijven voor studenten, ouders en toekomstig werkgevers en arbeidsmarktrelevant zijn (paragraaf 4.3).

## 4 Aanbeveling 1: houd beroepsopleidingen herkenbaar en praktijkgericht

### 4.1 Kort niet op stages, maar verhoog kwaliteit van beroepspraktijkvorming

In het Actieplan wordt voorgesteld het aandeel van uren te reduceren dat binnen de beroepsopleidende leerweg beschikbaar is voor beroepspraktijkvorming (zie kader). De raad waarschuwt voor vergaande reductie van de stages omdat dit koste kan gaan van de beroepskwalificerende functie van het beroepsonderwijs.

#### **Actieplan reduceert onderwijstijd voor beroepspraktijkvorming**

Mbo-opleidingen in de beroepsopleidende leerweg moeten nu voldoen aan de norm van minimaal 850 uur in instellingstijd verzorgd onderwijs per jaar. Maximaal 60% van de onderwijstijd tijdens de opleidingsduur mag worden besteed aan beroepspraktijkvorming. Uit onderzoek van ITS uit 2009 komt naar voren dat gemiddeld genomen een opleiding binnen de beroepsopleidende leerweg voor 45% van de onderwijstijd bestaat uit beroepspraktijkvorming. In eerdere studiejaar ligt dit percentage lager dan in de hogere.

In het Actieplan wordt voorgesteld om – in combinatie met verhoging van de onderwijstijd in het eerste jaar naar 1.000 uur – een specifieke norm te stellen ten aanzien van het aantal begeleidende onderwijsuren. Binnen de bekostigingsvoorwaarde van minimaal 1.000 uur resteert daardoor 250 uur voor beroepspraktijkvorming. Gemiddeld genomen en over de gehele opleidingsduur heen bezien, betekent dit een reductie van het aandeel beroepspraktijkvorming tot circa 30% van de onderwijstijd. Bij inkorting van de niveau 4-opleidingen tot 3 jaar loopt dit nog iets verder terug omdat in deze opleidingen de meeste bpv-uren (beroepspraktijkvorming) in het laatste opleidingsjaar worden gezet.

Opleidingen in de beroepsbegeleidende leerweg kennen een minimumnorm van 300 klokuren aan in instellingstijd verzorgd onderwijs; dit komt neer op vier dagen per week leren-werken in de beroepspraktijk en één dag per week naar school gaan.

In mei 2010 heeft de toenmalige staatssecretaris aangekondigd de minimumnorm voor onderwijs-contacttijd in de beroepsbegeleidende leerweg te stellen op 240 klokuren per jaar. Het moet dan gaan om geprogrammeerde en geplande activiteiten die gericht zijn op het bereiken van de onderwijs- en vormingsdoelen van de opleiding, waarbij sprake is van actieve betrokkenheid van een bevoegd docent. In het Actieplan handhaaft de huidige minister deze lijn.

De raad is van mening dat leren in de praktijk in de juiste vorm, op het juiste moment, met de juiste omvang en met de juiste begeleiding dient te worden ingezet. De raad beveelt aan in te zetten op kwaliteitsverbetering van het praktijkleren, omdat daarmee één van de in de ogen van de raad wenselijke ontwikkelingsrichtingen voor het beroepsonderwijs – te weten het beter benutten van leermogelijkheden in bedrijven – behouden blijft en wordt gestimuleerd. Bij enkel reductie van de uren voor beroepspraktijkvorming – zeker in combinatie met het inkorten van de niveau 4-opleidingen – is dat laatste in mindere mate het geval.

Kwaliteitsverhoging van de praktijkleerervaring is op drie manieren mogelijk, daarbij voortbouwend op initiatieven die reeds zijn ingezet in de sector, waaronder het bpv-protocol.

- Laat de drie actoren die bij beroepspraktijkvorming zijn betrokken (onderwijsinstelling, student en bedrijf) beter afstemmen over de organisatie en de inhoud van het leren in de praktijk. Door zorgvuldiger te overwegen wanneer praktijkleren wordt ingezet en in welke vorm, kan meer toegevoegde waarde uit het praktijkleren worden gehaald.<sup>26</sup>
- Verbeter de garantie op een goede begeleiding van de student door de docent-stagebegeleider enerzijds en de praktijkopleider anderzijds duidelijker te profileren; in paragraaf 4.2 gaat de raad gedetailleerder op dit punt in.
- Verbeter de inbedding van dit cruciale onderdeel van de beroepsopleiding in het curriculum. Door meer ruimte in de opleiding te nemen voor structurele en situatiespecifieke voorbereiding en reflectie op de praktijkvorming gaat de kwaliteit van de leerervaring omhoog. De leerling moet de koppeling kunnen leggen tussen de (algemene, onderliggende) theorie en de ervaringen uit de praktijk.

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het praktijkleren ligt bij de onderwijsinstellingen en bedrijven. De overheid kan dit bevorderen via het Uitvoeringsprogramma van het Actieplan.

#### **Kritiek op kwaliteit beroepspraktijkvorming**

Mede naar aanleiding van onderzoeken van de Algemene Rekenkamer en de werkgeversorganisatie VNO/NCW naar de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming heeft de Inspectie in 2009 gerapporteerd over dit onderwerp.<sup>27</sup> De Inspectie signaleert dat opleidingen deelnemers soms te weinig ondersteunen bij het zoeken van een bpv-plaats en te weinig gericht zijn op een goede match tussen individuele leerbehoeften en de leermogelijkheden van het bedrijf. Niet altijd gaan de opleidingen na of de beroepspraktijkvorming nog verloopt als afgesproken; ze benutten de opgedane ervaringen te weinig voor reflectie.

## **4.2 Professionaliseer de praktijkbegeleiding**

De raad adviseert, gelijktijdig met deze reactie op het Actieplan, over de professionaliteit van het onderwijzend personeel in het (v)mbo, in het bijzonder de zorg voor een adequaat opleidings- en kwalificatiestelsel. Op deze plaats wil de raad het belang benadrukken van deugde-

<sup>26</sup> Koole, 2010a; Koole, 2010b; Nedermeijer, Groot & e.a., 2010.

<sup>27</sup> Detmar & Vries, 2009; Inspectie van het Onderwijs, 2009.

lijke praktijkbegeleiders in de praktijkleersituatie (bij stages, afstudeerplekken, en dergelijke) en vanzelfsprekend binnen de onderwijsinstelling.

Er wordt veel gevraagd van de docent-stagebegeleiders en de praktijkbegeleiders in het bedrijfsleven. Kennis van zowel de inhoud van de opleiding als de situatie in de praktijk zijn noodzakelijk. Daarbij dient iedere begeleider het pedagogische inzicht en de didactische vaardigheden te bezitten om een student optimaal te kunnen begeleiden. Hier moeten theorie en praktijk aan elkaar gekoppeld worden, als onderdeel van de doorlopende leerlijn waarbij kerntaken en werkprocessen op elkaar aansluiten. Om dit mogelijk te maken zal de begeleider die tijdens het proces de student begeleidt, zowel de opleiding als de praktijk moeten kennen.

Om de kwaliteit van het praktijkleren beter te waarborgen vindt de raad het wenselijk dat de docent-stage-begeleider en praktijkbegeleider tijd en ruimte hebben (of krijgen) om zich te professionaliseren. De raad adviseert een planmatige aanpak, waarbij bekwaamheidseisen voor de docent-stagebegeleider en de praktijkbegeleider worden geformuleerd, met inachtneming van de verschillen tussen de onderwijssectoren en de eigenheid van de verschillende sectoren van het bedrijfsleven. Deze vorm van individuele kwalificatie bevat bij voorkeur gezamenlijke onderdelen, waarin de docent-stagebegeleider en de praktijkbegeleider van elkaars werkveld kunnen leren. Deze professionalisering en kwalificatie dragen bij aan de positie van de begeleiders binnen de organisatie en de ruimte die zij binnen de organisatie kunnen nemen om studenten optimaal te begeleiden.

#### *Neem kwaliteitseisen docent-stagebegeleiders op in competentieprofielen*

De raad beveelt aan dat de docent-stagebegeleider moet voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen. De begeleiding van studenten is een onbetwistbaar onderdeel van het takenpakket van docenten in het beroepsonderwijs. In de centraal opgestelde competentieprofielen van docenten is hier echter weinig over uitgewerkt. De raad stelt voor deze aanvullende bekwaamheidseisen door de Onderwijscoöperatie in oprichting te laten ontwikkelen en daar een vorm van certificering van de docent-stagebegeleider aan te verbinden, met daarbij ook eisen aan het onderhoud van deze bekwaamheid.

#### *Professionaliseer praktijkbegeleiders*

De raad ziet professionalisering van praktijkbegeleiders als een wenselijke ontwikkeling. De eisen voor de praktijkbegeleider worden bij voorkeur decentraal – op sectorniveau – geformuleerd. Persoonscertificering op brancheniveau van de mbo-praktijkbegeleider is volgens de raad een logisch vervolg op de professionalisering, het is echter geen streefdoel. Het uitgangspunt is kwaliteitsverbetering, certificering draagt alleen bij als dat voor de branche toegevoegde waarde biedt.

### **4.3 Behoud in de kwalificatiestructuur de aansluiting op het beroepenveld**

In het Actieplan wordt voorgesteld om de nieuwe Stichting Beroepsonderwijs Bedrijfsleven – een samenwerkingsverband tussen sociale partners en mbo-instellingen – de opdracht te geven tot vereenvoudiging van de kwalificatiestructuur. Daarbij speelt mee de idee om studenten in de toekomst niet meer op het niveau van een specifieke opleiding te diplomeren, maar op het niveau van het zogeheten kwalificatiedossier. Een kwalificatiedossier bevat voor één opleiding of een aantal verwante opleidingen de omschrijving van datgene waarin een student competentie moet kunnen aantonen. Een tweede voorstel in het kader van vereen-



voudiging van de kwalificatiestructuur is om studenten na instroom in de opleiding langer dan één cursusjaar te mogen inschrijven op een zogeheten opleidingsdomein. Zie het kader voor een toelichting op de huidige stand van zaken rondom kwalificatiedossiers en domeinen.

De raad juicht het toe dat het voornemen in het Actieplan is de huidige kwalificatiedossiers voor drie jaar vast te stellen. Dat geeft instellingen houvast en de gelegenheid de dossiers over de gehele breedte van alle opleidingen in te voeren. Ook steunt de raad de inzet van het Actieplan om te komen tot verdere vereenvoudiging. De raad stelt wel vragen bij het voornemen om de maximering van de inschrijvingsduur op opleidingsdomeinen los te laten. Daarnaast is het van belang om ook bij een inzet op vereenvoudiging van de kwalificatiestructuur de aansluiting op het beroepenveld in het oog te houden.

#### **Toelichting op de kwalificatiestructuur beroepsonderwijs**

De kenniscentra bedrijfsleven beroepsonderwijs werken per beroepsopleiding of groep van opleidingen uit wat de student aan het einde van de rit moet kennen en kunnen. Dit wordt gebundeld in een kwalificatiedossier; de minister stelt de kwalificatiedossiers vast. Er zijn 237 dossiers.

De kwalificatiedossiers gaan uit van 'competenties': combinaties van kennis, vaardigheden en houding. Binnen één dossier kunnen meerdere opleidingen vallen, vaak ook van verschillend niveau. De instellingen diplomeren de studenten voor hun opleiding, dus op het niveau van het Crebo-nummer (Centrale registratie beroepsopleidingen). Er zijn 627 opleidingen. Voorbeelden zijn:

- het kwalificatiedossier administratief medewerker bevat drie opleidingen op niveau 2: secretarieel medewerker, telefonist/receptionist en bedrijfsadministratief medewerker;
- het kwalificatiedossier binnenvaart omvat de opleiding tot zowel matroos (niveau 2) als schipper (niveau 3) en kapitein (niveau 4); en
- het dossier brood en banket bestaat onder meer uit de opleiding banketbakker (niveau 2), all-round broodbakker (niveau 3) en patissier (niveau 4).<sup>28</sup>

Met het wetsvoorstel tot invoering van de competentiegerichte kwalificatiestructuur wordt de systematiek van de kwalificatiedossiers, die het werken met de zogeheten eindtermen vervangt, definitief in de Wet educatie en beroepsonderwijs verankerend.<sup>29</sup>

#### *Domeinen*

In het wetsvoorstel competentiegerichte kwalificatiestructuur is ook begrepen de invoering van de mogelijkheid om studenten in de beroepsleidende leerweg die nog geen definitieve opleidingskeuze hebben gemaakt, gedurende het eerste jaar in te schrijven op een domein. Onder een domein wordt verstaan een samenhangend geheel van kwalificatiedossiers die zijn gericht op en van belang zijn voor eenzelfde bedrijfstak of groep van bedrijfstakken. De invoering van domeinen levert voor de instellingen een administratief voordeel op; voor studenten die nog niet precies weten welk beroep zij willen gaan uitoefenen, is het voordeel dat zij zich eerst beter kunnen oriënteren op de mogelijkheden.

De MBO Raad en Colo hebben vooralsnog zestien domeinen benoemd, zoals: bouw & infra, media en vormgeving, economie en administratie, horeca en bakkerij, en zorg en welzijn.

#### *Zet instellingen ertoe aan zorgvuldig om te gaan met de inschrijvingsduur op een opleidingsdomein*

De raad ziet de voordelen van de mogelijkheid om studenten na instroom gedurende maximaal één cursusjaar in te schrijven in een opleidingsdomein. Het stelt studenten in staat tot een meer afgewogen studiekeuze, en voor de instellingen dringt het de administratieve last terug

<sup>28</sup> Zie ook [www.kwalificatiesmbo.nl](http://www.kwalificatiesmbo.nl).

<sup>29</sup> Ministerie van Onderwijs, 2010.

die gepaard gaat met switchen. Het Actieplan stelt nu voor dat de (voorgenomen) maximale inschrijvingsduur van één jaar in een domein, wordt losgelaten.

De raad realiseert zich dat daarmee de administratieve lasten die komen kijken bij het switchen van opleiding, nog verder worden teruggedrongen. Instellingen krijgen bovendien meer mogelijkheden tot een andere groepering en clustering van studenten, wat de kwaliteit van het onderwijs – zeker in het geval van kleinschalig aanbod – ten goede kán komen. In deze zin past het voorstel bij het belang dat de raad hecht aan ruimte voor instellingen en professionals.

Tegelijkertijd signaleert de raad dat spanning kan optreden met het opleiden voor een beroep, indien studenten langer dan nodig op een opleidingsdomein staan ingeschreven en het aangeboden onderwijs nog niet uitgaat van een duidelijk gespecificeerd beroepsbeeld. Enerzijds is het zaak dat instellingen ruimte krijgen om studenten die nog twijfelen over hun studiekeuze aan het begin van hun opleiding in een domein te plaatsen. Anderzijds moet de opleiding wel gericht zijn op en gerelateerd zijn aan een specifieke beroepspraktijk; dat bepaalt immers ook de arbeidsmarktrelevantie van de opleiding.

Instellingen moeten daarom zorgvuldig omgaan met de inschrijvingsduur op een domein. Het mogelijke administratieve en organisatorische voordeel moet daarbij worden afgewogen tegen de herkenbaarheid en arbeidsmarktrelevantie van de opleiding die de student volgt. Het draait daarbij om herkenbaarheid en relevantie voor de student en voor zijn ouders, maar ook voor zijn mogelijke toekomstige werkgever.

De raad dringt erop aan bij de verdere uitwerking van dit voorstel de vraag te beantwoorden hoe instellingen bij de inschrijving in een opleidingsdomein de noodzakelijke zorgvuldigheid zullen betrachten, aangezien die zorgvuldigheid essentieel is om arbeidsmarktrelevantie te borgen. In die beantwoording kan een relatie worden gelegd met de zorgplicht van instellingen die nu al geldt ten aanzien van de arbeidsmarktrelevantie van het opleidingsaanbod (artikel 6.1.3 WEB).

#### *Voorkom verlies aan herkenbaarheid van beroepsopleidingen*

Het Actieplan stelt dat de minister aan de Stichting Beroepsonderwijs Bedrijfsleven opdracht verstrekt om de kwalificatiestructuur te vereenvoudigen. De commissie-Oudemans heeft gewezen op het belang van het terugbrengen van het aantal van 627 opleidingen. Met minder opleidingen neemt volgens de commissie de complexiteit af en ontstaat een doelmatiger en transparanter structuur. Het is bovendien nodig omdat grenzen tussen sectoren en beroepen vervagen.<sup>30</sup> De commissie-Hermans/Van Zijl stelt in het verlengde hiervan voor de diplomering in het vervolg niet meer te koppelen aan het niveau van de opleiding, maar aan het niveau van het kwalificatiedossier, waarbij dan wel op het diploma de uitstroom en het niveau worden aangetekend. Dit heeft volgens deze commissie twee voordelen. Het beperkt ten eerste de administratieve lasten van de instellingen. Ten tweede kunnen – zeker in combinatie met de invoering van domeinen – de instellingen hun programma's efficiënter programmeren. Onderdelen van het programma kunnen in de praktijk dan immers eerder worden gecombineerd.<sup>31</sup>

De raad geeft in dit verband mee dat reductie van het aantal opleidingen en diploma's geen doel op zich is, maar een middel om te komen tot kwalitatief beter beroepsonderwijs dat competitief is aan het algemeen vormend onderwijs. Het kan daarbij voorkomen dat, zoals de com-

<sup>30</sup> Commissie Onderwijs en Besturing BVE, 2010.

<sup>31</sup> Commissie-Hermans/Van Zijl, 2010.

missie-Oudeman stelt, grenzen tussen beroepen en sectoren vervagen en dat dat aanleiding kan vormen voor het samenvoegen, schrappen of clusteren van bepaalde opleidingen. De raad waarschuwt hierbij echter wel voor een te generieke benadering. Een vergaande vereenvoudiging van de kwalificatiestructuur zoals de commissie-Hermans/Van Zijl voorstaat – het diplomeren op het niveau van een kwalificatiedossier in plaats van op het niveau van de opleiding – vraagt naar het oordeel van de raad om stevig maatschappelijk draagvlak. De raad heeft er in zijn advies *Een diploma van waarde* op gewezen dat commitment van het beroepenveld aan opleidingen met daaraan verbonden een eigen formele verantwoordelijkheid in een vorm van partnerschap, de waardering van diploma's positief beïnvloedt.<sup>32</sup> De raad dringt er dan ook op aan in de opdracht aan de Stichting Beroepsonderwijs Bedrijfsleven de herkenbaarheid van opleidingen en versterking van het vertrouwen in de waarde van het mbo-diploma mee te nemen.

<sup>32</sup> Onderwijsraad, 2010.

Opleiden voor vervolgonderwijs is een van de drie functies van het beroeps- onderwijs. De raad onderschrijft de voorstellen uit het Actieplan om de door- stroom in de beroepskolom te verbeteren. De raad acht het nodig vier ande- re elementen uit het Actieplan nader te beschouwen: het omzetten van de niveau 1-kwalificatie in entreekwalificatie (paragraaf 5.1), het tegengaan van studievertraging door wijziging van het bekostigingssysteem (paragraaf 5.2), het verkorten van de nominale opleidingsduur van niveau 4-opleidingen (pa- ragraaf 5.3) en het aangekondigde onderzoek naar selectieve doorstroom tus- sen middelbaar en hoger beroepsonderwijs (paragraaf 5.4).

## 5 Aanbeveling 2: koester de doorstroom- mogelijkheden in de beroepskolom

### 5.1 **Verduidelijk de positie, de bekostiging en het aanbod van de entreeopleidingen**

In het Actieplan wordt voorgesteld de niveau 1-opleidingen een eigen positie te geven binnen het bve-bestel. Ze worden aangeduid als entreeopleidingen en blijven toegankelijk voor leer- lingen zonder afgeronde vooropleiding. Er komt één macrobudget voor deze opleidingen. De instellingen mogen straks van studenten vanaf 18 jaar een leerprestatie eisen.

Bij de raad leven vragen over dit voorstel, meer in het bijzonder over de status van de entree- opleidingen, over de financiering ervan en – in combinatie daarmee – over de regie op het aan- bod van deze voorzieningen in de regio (infrastructuur).

*Expliciteer de positie van de entreeopleidingen in het bestel*

De raad beveelt aan bij de uitwerking van het voorstel duidelijk aan te geven wat de positie en status is van de entreeopleidingen in het onderwijsbestel. Daarbij moet naar de mening van de raad in ieder geval worden ingegaan op:

- de positie van de entreeopleidingen in de kwalificatiestructuur beroepsonderwijs, inclusief de wijze waarop mbo-instellingen verantwoording afleggen over de kwaliteit en examine- ring van deze opleidingen;
- de vraag of en in hoeverre bekostigde mbo-instellingen worden verplicht entreeopleidin- gen aan te bieden en hoe zich dit verhoudt tot de mogelijkheid dat scholen met vmbo en scholen voor praktijkonderwijs niveau 1-opleidingen aanbieden;
- de positie van de entreeopleidingen ten opzichte van de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo, het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs; bij voorkeur

wordt daarbij ook ingegaan op de (mogelijke) relaties tussen entreeopleidingen enerzijds en concepten als de wijkschool en de werkschool anderzijds; en

- de relatie tussen deelname aan een entreeopleiding (inclusief de vereiste leerprestatie) en de kwalificatieplicht (Leerplichtwet) respectievelijk leer-werkplicht (Wet investeren in jongeren).

#### *Zorg voor een voldoende financieringsniveau van entreeopleidingen*

In het Actieplan wordt voorgesteld een maximum te stellen aan het macrobudget dat voor entreeopleidingen beschikbaar is. Dit baart de raad zorgen, mede gelet op het feit dat het voornemen is de drempelloze instroom in niveau 2 te schrappen. Dat leidt waarschijnlijk in eerste aanleg tot een toename van studenten in niveau 1-opleidingen. Dat, plus het feit dat voor de toegang tot niveau 2 jongeren zonder afgeronde vooropleiding afhankelijk zijn van niveau 1-opleidingen, leidt ertoe dat de raad vraagtekens plaatst bij een budgettair maximum aan deelname aan niveau 1-opleidingen.

Dat geldt temeer daar de jongeren die zijn aangewezen op entreeopleidingen, vaak problemen hebben op meerdere terreinen. Juist dan zijn een goede zorgstructuur, docenten met expertise op dit vlak en samenwerking met jeugdzorg en andere professionals van groot belang om uitval te voorkomen.<sup>33</sup> De raad wil in dit verband aandacht vragen voor een mogelijke samenloop tussen een onverhoopt onvoldoende macrobudget voor entreeopleidingen en het beleidsvoornemen van het kabinet dat wordt aangeduid als 'werken naar vermogen'.<sup>34</sup> Het kabinet streeft naar één regeling die de Wet werk en bijstand, de Wet investeren in jongeren, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en de Wet sociale werkvoorziening hervormt. Het beleidsvoornemen is erop gericht dat gemeenten meer mensen kunnen laten participeren, en budgetten gericht en effectiever kunnen inzetten en daarmee kosten kunnen besparen. Het risico van een mogelijke samenloop schuilt erin dat mogelijk op termijn onvoldoende relevante op- en toeleidingsplaatsen beschikbaar zijn voor jongeren die hierop aangewezen zijn, zeker in het geval zij aanvullende begeleiding/zorg nodig hebben. Dit kan een belemmering zijn voor het streven zo veel mogelijk jongeren een startkwalificatie te laten behalen.

#### *Zorg in elke regio voor een adequaat aanbod van entreeopleidingen*

De raad dringt erop aan dat in elke regio een adequaat aanbod van entreeopleidingen beschikbaar is en blijft. Daarbij is niet uitgesloten dat vanuit het oogpunt van doelmatigheid en toegankelijkheid enige mate van regie op het aanbod vanuit vmbo-scholen, scholen voor praktijkonderwijs en mbo-instellingen wenselijk zal zijn. Dit kan onderdeel zijn van het Uitvoeringsprogramma, waarin wordt voorgesteld instellingen te ondersteunen bij het maken van afspraken over een doelmatig en toegankelijk regionaal onderwijsaanbod. In de ogen van de raad moeten hierbij voor wat betreft het aanbod van entreeopleidingen dus ook vmbo-scholen en scholen voor praktijkonderwijs betrokken zijn.

## **5.2 Waak voor onbedoelde effecten bij bekostigingsprikkels op studievoortgang**

Om instellingen te prikkelen het onderwijs in het eerste opleidingsjaar te intensiveren en de studievoortgang te bevorderen, stelt het Actieplan voor het bekostigingssysteem aan te passen: instellingen krijgen minder bekostigd naarmate een student langer ingeschreven staat.

<sup>33</sup> Onderwijsraad, 2010b.

<sup>34</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011.

De raad merkt op dat in het kader van de Heroverweging is gewezen op risico's van het inbouwen van dergelijke prikkels in het bekostigingssysteem.<sup>35</sup> Een risico is bijvoorbeeld dat mbo-instellingen studenten op een verhoudingsgewijs te laag niveau inschrijven, zodat zij in ieder geval snel het examen halen. Een ander risico is dat instellingen gaan selecteren aan de poort en relatief zwakke studenten – die langer over de opleiding zullen doen – buiten de deur houden. Beide risico's belemmeren volgens de raad extra doorstroom van studenten in de beroepskolom naar een zo hoog mogelijk niveau.

De raad stelt voor om (voor het besluit tot invoering) het nodige onderzoek te verrichten naar onbedoelde effecten en hoe deze kunnen worden ondervangen.

### **5.3 Voorkom dat verkorting van de opleidingsduur de doorstroom beperkt**

In het Actieplan wordt voorgesteld de nominale opleidingsduur van de niveau 4-opleidingen in te korten van vier naar drie jaar. Volgens het Actieplan is het mogelijk dat dit niet gaat gelden voor opleidingen in de sector techniek.

De raad wijst erop dat in het kader van de Heroverweging is gesteld dat niveau 4-opleidingen wellicht in 3,5 jaar geprogrammeerd zouden kunnen worden bij intensivering van het onderwijs in diezelfde periode. Daarbij is ook gemeld dat geen empirisch materiaal beschikbaar is over de vraag in hoeverre het haalbaar is de mbo 4-opleiding in te korten. Dit dan in twee opzichten: of het haalbaar is voor alle studenten en of het inkorten van de opleidingen programmatisch haalbaar is. Gewezen is bovendien op het belang van een zorgvuldige implementatie via de weg van experimenteren, evalueren en daarna invoeren. De raad heeft mede in het licht van deze opmerkingen bedenkingen bij dit voorstel uit het Actieplan, en pleit dan ook voor een zorgvuldige invoering van dit voorstel.

#### *Zorg voor een zorgvuldige, evidence based invoering*

De raad ziet als mogelijk voordeel van een kortere nominale opleidingsduur van niveau 4-opleidingen, dat de route vmbo-mbo-hbo korter wordt en daarmee aan aantrekkelijkheid wint ten opzichte van de havo-hbo-route. De raad signaleert dat in sommige branches mede tegen deze achtergrond niveau 4-opleidingen al zijn bekort. Er zijn verder al diverse good practices ontwikkeld, zoals het Groene Lyceum. De raad acht echter de datum 1 januari 2013 zoals het Actieplan voorstelt, te snel voor een generieke invoering over het hele spectrum van alle niveau 4-opleidingen. De raad pleit ervoor instellingen en opleidingen eerst in de gelegenheid te stellen na te gaan voor welke opleidingen het onder welke voorwaarden mogelijk is de opleidingsduur te bekorten. Parallel daaraan kan ook ruimte worden geschapen voor adequate en tijdige informatie over dit voorstel aan potentiële mbo-studenten.

De raad signaleert verder dat de beroepspraktijkvorming bij de niveau 4-opleidingen meestal is gesitueerd in het laatste opleidingsjaar. Niet uitgesloten is dan ook dat een inkorting tot drie jaar ertoe leidt dat de beroepspraktijkvorming binnen de niveau 4-opleidingen aanzienlijk wordt beperkt en dat deze opleidingen daarmee inboeten aan aansluiting op de beroepspraktijk. Minstens een deel van de praktijkgerelateerde opleiding zal dan in de eerste baan van de afgestudeerde mbo'er gaan plaatsvinden. De raad acht dit onwenselijk.

<sup>35</sup> Ministerie van Financiën, 2010.

## Behoud de generieke doorstroommogelijkheid van middelbaar naar hoger beroepsonderwijs

Net als in het regeerakkoord wordt in het Actieplan gesteld dat bij selectieve doorstroom van middelbaar naar hoger beroepsonderwijs, de examinering van de kernvakken wordt betrokken. De raad vat deze passage zo op dat extra instroomeisen gaan gelden voor studenten die met een mbo-kwalificatie op niveau 4 willen doorstromen naar een niet-verwante hbo-opleiding.

Zoals beargumenteerd in zijn advies *De weg naar de hogeschool* meent de raad dat het rendement van hbo-opleidingen beter kan.<sup>36</sup> Daarvoor is beleid nodig voor de instroom uit zowel het mbo als het havo. Er is daarbij volgens de raad onvoldoende grond om het algemeen instroomrecht voor mbo'ers te amenderen, in het licht van het algemeen belang van dit instroomrecht. Het verschil in uitval tussen mbo'ers en havo'ers is betrekkelijk klein en er is verder onvoldoende empirisch bewijs over verschillen in het rendement tussen doorstroom naar verwante sectoren en doorstroom naar niet-verwante sectoren. Daarbij creëert de werking van de selectieve hbo-propedeuse een evenwicht tussen het belang van het opleiden van kwalitatief goede beroepsbeoefenaren enerzijds en het belang van een algemeen instroomrecht anderzijds. De raad meent het algemene instroomrecht mede te kunnen behouden vanuit de wetenschap dat ingezet beleid in de nabije toekomst de kwaliteit van de instroom zal verhogen.

### *Neem doorstroomeisen op in het kwalificatiedossier*

De raad heeft in *De weg naar de hogeschool* aangegeven dat voor versterking van de doorstroom mbo-hbo het vooral van belang is ingezet beleid (onder andere referentieniveaus, landelijke examens) vast te houden. Daarnaast beveelt de raad aan in de kwalificatiedossiers van de niveau 4-opleidingen ook de vereisten op te nemen voor hbo-doorstroom (die zowel voor mbo'ers als voor havo'ers van belang zijn). Op dit moment bevatten deze nog enkel de arbeidsmarktkwalificatie. Ook heeft de raad in genoemd advies gewezen op diverse andere mogelijkheden om de doorstroom mbo-hbo te stimuleren, waaronder het bevorderen van een actieve opstelling van mbo-opleidingen in de richting van het hbo.

<sup>36</sup> Onderwijsraad, 2009a.

De bve-sector omvat middelbaar beroepsonderwijs en educatie; zowel in het middelbaar beroepsonderwijs als in educatie wordt publiek bekostigd onderwijs verzorgd voor volwassenen. De raad pleit voor een langetermijnvisie op het bve-onderwijs aan volwassenen (paragraaf 6.1). Bovendien roept de raad op om het plan het vavo-aanbod voor dertigplussers te schrappen, nogmaals te overdenken (paragraaf 6.2) en om het publiek bekostigd middelbaar beroepsonderwijs open te houden voor volwassenen zonder startkwalificatie (paragraaf 6.3).

# 6

## Aanbeveling 3: formuleer een toekomstperspectief op onderwijs aan volwassenen

### 6.1

#### Bepaal een langetermijnvisie op volwassenenonderwijs

Het Actieplan bevat het voornemen om gedurende deze kabinetsperiode de zogeheten 'oormerking'<sup>37</sup> van educatiemiddelen die via de gemeenten naar de roc's gaan, te handhaven.

##### *Langetermijnvisie kan roc's overtuigen te blijven investeren in educatie*

De raad twijfelt eraan of het voorstel uit het Actieplan voldoende is roc's ervan te overtuigen om te blijven investeren in de nog resterende infrastructuur van educatie. Immers, het voorstel uit het Actieplan houdt in dat ná deze kabinetsperiode in beginsel uitbreiding van marktwerking mogelijk is, hetgeen zou kunnen inhouden dat de nog bestaande voorzieningen op termijn alsnog moeten worden afgebouwd. De raad acht het wenselijk dat, gelet op de opdracht aan roc's in de WEB, nog gedurende deze kabinetsperiode een langetermijnvisie wordt geformuleerd over de positie van educatie in het bestel. Dit geeft instellingen meer houvast en daarmee mogelijkheden om dit deel van de infrastructuur van het bve-bestel te behouden.

##### *Breid de visie uit tot het publiek onderwijs aan volwassenen in de bve-sector*

Een langetermijnvisie sluit ook aan op wat de raad heeft geadviseerd in zijn advies *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen*. Uitgangspunt daarbij is dat goed initieel onderwijs de basis is voor een kennissamenleving: alles wat jongeren in het initieel onderwijs leren, hoeft later niet meer geleerd te worden.<sup>38</sup> Maar niet iedereen is op jonge leeftijd in staat het initieel onderwijs af te maken op het maximaal haalbare niveau. De raad stelt in het genoemde advies voor dat het ministerie onnodige belemmeringen moet wegnemen voor een leven lang

<sup>37</sup> Zie voor een toelichting op oormerken ook bijlage 2; Onderwijsraad, 2009b.

<sup>38</sup> Onderwijsraad, 2009b.



leren, zodat de vier basisfuncties die de raad toekent aan volwassenenonderwijs vervuld kunnen worden:

- reparatie: wie geen opleiding heeft gevolgd op jonge leeftijd, moet dat later kunnen inhalen;
- wisseling in loopbaan: wie er pas op latere leeftijd achter komt dat hij iets anders wil doen of talenten ontdekt, moet een opleiding kunnen volgen om een switch te maken;
- bij de tijd blijven en vooruitkomen in de samenleving: volwassenen moeten hun kennis en competenties actueel kunnen houden om zo hun arbeidsmarktpositie op peil te houden en te werken aan verbetering van hun positie; en
- sociaal-culturele en persoonlijke functie: mensen leren niet alleen voor hun arbeidsloopbaan, maar ook om zich in algemene zin te blijven ontwikkelen.

De raad pleit ervoor de langetermijnvisie niet te beperken tot educatie, maar in meer algemene zin de koers te verduidelijken die de overheid op langere termijn voert voor het publiek bekostigd bve-onderwijs aan volwassenen, waaronder basiseducatie, het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs en het onderwijs aan dertigplussers in mbo-opleidingen.

## 6.2 Overdenk nogmaals het schrappen van vavo voor dertigplussers

De raad onderschrijft het voorstel uit het Actieplan de vavo-gelden te centraliseren naar het Rijk en aansluitend uit te keren aan de roc's. Niet bij alle roc's zijn anno 2011 nog vavo-voorzieningen aanwezig; er zijn verschillen in volume en positionering ten opzichte van zowel het voortgezet onderwijs als het beroepsonderwijs. De raad gaat ervan uit dat de toekomstige bekostiging van het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs deze verschillen respecteert.

Voorts vraagt de raad zich af waarom de publieke bekostiging van het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs voor dertigplussers wordt geschrapt. Het leidt ertoe dat er een extra hindernis komt op de weg naar het hoger onderwijs voor mensen zonder een vo-diploma (voortgezet onderwijs) die op latere leeftijd nog een kans nodig hebben. De raad beveelt aan dit element van het voorstel nogmaals te overdenken.

## 6.3 Houd publiek onderwijs open voor volwassenen zonder startkwalificatie

In het Actieplan wordt voorgesteld het publiek bekostigd middelbaar beroepsonderwijs voor studenten van dertig jaar en ouder te schrappen, zowel voor de beroepsopleidende als voor de beroepsbegeleidende leerweg. Inmiddels is dit onderdeel van het plan in overleg met het bve-veld gewijzigd; de minister heeft de wijziging toegelicht in een brief aan de Tweede Kamer.<sup>39</sup>

### Aantal studenten in het middelbaar beroepsonderwijs van dertig jaar en ouder

Volgens het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) telt het middelbaar beroepsonderwijs in het schooljaar 2009-2010 zo'n 524.000 studenten. Meer dan de helft daarvan, 58%, bestaat uit studenten van jonger dan twintig jaar. Nog eens 30% van de studenten is tussen de twintig en dertig jaar oud. 12% van de studenten – dat zijn er 61.795 in totaal – is dertig jaar of ouder. Het overgrote deel van de dertigplussers – 89%, zo'n 55.000 studenten – volgt een opleiding in de beroepsbegeleidende leerweg.

<sup>39</sup> Ministerie van Onderwijs, 2011b.

De minister stelt in het bijgestelde voorstel voor de publieke bekostiging voor mbo-studenten van dertig jaar en ouder voor, de beroepsbegeleidende leerweg grotendeels te handhaven. Deze onderwijsprogramma's worden beperkt tot maximaal twee jaar, omdat aangenomen mag worden dat deze studenten – door de opgedane werkervaring – sneller door de lesstof kunnen. De burgerschapsonderdelen uit het kwalificatiedossier vervallen. Van de studenten en hun werkgevers wordt een hogere financiële bijdrage gevraagd; dit is overeenkomstig het regeerakkoord.

De raad treedt niet in de discussie over keuzen ten aanzien van financiële ombuigingen en intensiveringen. De raad stelt wel de vraag waarom de publieke bekostiging voor mbo-opleidingen van dertigplussers wordt teruggedrongen, terwijl dit niet gebeurt voor publieke bekostiging van hoger onderwijs voor dezelfde leeftijdscategorie. Vanuit het oogpunt van consistent onderwijsbeleid lijkt dat niet logisch.

De raad vraagt zich daarnaast af wat een hogere eigen bijdrage voor die dertigplussers die nog niet beschikken over een startkwalificatie, betekent voor de toegankelijkheid van deze voorzieningen voor deze categorie potentiële mbo-studenten.

Mbo-instellingen werken zichtbaar aan de kwaliteit van hun onderwijs.<sup>40</sup> Om de kwaliteit verder te verbeteren stelt de raad voor om systematisch opbrengstgericht werken in de instellingen te stimuleren (paragraaf 7.1). Daarbij is het wenselijk instellingen en leraren houvast te geven. Er zijn al leerstandaarden voor de doorstroomrelevante vakken Nederlands en rekenen/wiskunde en ook voor Engels komen er centrale mbo-examens. Verkend zou moeten worden of het mogelijk is dergelijke richtpunten voor andere vakgebieden op te stellen (paragraaf 7.2). Ook verdient het aanbeveling na te gaan hoe examens voor beroepsgerichte vakken zijn te normeren en equivaleren (paragraaf 7.3).

## 7 Aanbeveling 4: zet in op opbrengstgericht werken

### 7.1 Stimuleer opbrengstgericht werken in de instellingen

Het Actieplan stelt voor dat instellingen worden verplicht mee te doen aan een landelijke benchmark van uitkomsten van tevredenheidsonderzoek onder studenten, medewerkers en bedrijfsleven. Dit voorstel sluit aan bij een waarneming van de Inspectie dat veel instellingen al werken met tevredenheidsindicatoren.<sup>41</sup> Uit het inspectieonderzoek blijkt bovendien dat de interne doorwerking van de informatie uit dergelijke monitoringssystemen beter kan. Volgens de Inspectie wordt in de instellingen nog te weinig gewerkt met normen en concrete doelen voor te behalen leerprestaties en de kwaliteit van het onderwijsproces en examens. Informatie over de te behalen resultaten wordt nog niet systematisch verzameld. Informatie die er wel is, is vaak nog niet op teamniveau beschikbaar, waardoor teams en docenten nog niet toekomen aan een cyclische manier van werken die opbrengstgericht is.

In het beroepsonderwijs kan opbrengstgericht werken volgens de raad op een hoger plan worden gebracht. Het houdt in dat de vorderingen van studenten systematisch worden gevolgd en dat het onderwijsprogramma op grond daarvan in een cyclisch proces waar nodig wordt bijgesteld. Het betekent dat er beter zicht moet zijn op de vorderingen van studenten én het onderwijsproces zelf: de interactie tussen docent en student.

*Maak opbrengstgericht werken tot een centraal thema in het uitvoeringsprogramma*

De raad denkt dat er kansen zijn om de kwaliteit van het beroepsonderwijs te verbeteren door opbrengstgericht werken te stimuleren. In het Uitvoeringsprogramma kan dit een belang-

<sup>40</sup> Inspectie van het Onderwijs, 2010b; Inspectie van het Onderwijs, 2010c.

<sup>41</sup> Inspectie van het Onderwijs, 2010a.

rijk thema zijn. Daaronder wordt dan niet alleen verstaan opbrengstgericht werken ten aanzien van doorstroomrelevante vakken, maar ook ten aanzien van andere vakgebieden én de beroepspraktijkvorming. In het verlengde daarvan stelt de raad voor te onderzoeken of het mogelijk is om naast het invoeren van centrale examens voor doorstroomrelevante vakken, periodieke peilingen te houden van leerprestaties van mbo-studenten over de gehele breedte van het mbo-onderwijsprogramma, inclusief beroepspraktijkvorming.

#### *Onderzoek de koppeling van tevredenheid van het bedrijfsleven aan het bekostigingssysteem*

Overigens wil de raad erop wijzen dat het realiseren van een effectieve koppeling van tevredenheidsindicatoren aan een bekostigingssysteem – zoals nu wordt voorgesteld voor de tevredenheid van het bedrijfsleven – nauw luistert. Een dergelijke koppeling kan de afstemming van het beroepsonderwijs op het beroepenveld (de afnemers) en daarmee de resultaatgerichtheid van het stelsel stimuleren, een lijn die de raad onderschrijft. Tegelijkertijd is aan monitorinformatie een belangrijke interne leerfunctie verbonden, die het tevens beoogde opbrengstgerichte, cyclisch werken in instellingen moet schragen. Het gebruik van indicatoren die bijvoorbeeld te weinig valide zijn (niet of niet afdoende meten wat beoogd wordt) en/of niet op de juiste wijze gekoppeld zijn aan bekostigingsparameters, kan deze leerfunctie ondergraven.<sup>42</sup> Een te strakke koppeling van tevredenheid van het bedrijfsleven aan bekostiging kan bovendien een te eenzijdig accent leggen op opleiden voor een beroep, en daarmee de andere twee kwalificatieopdrachten van het beroepsonderwijs (opleiden voor vervolgonderwijs en voorbereiden op maatschappelijk functioneren) enigszins in de schaduw plaatsen. De wijze waarop tevredenheid van het bedrijfsleven meetbaar wordt gemaakt en wordt gekoppeld aan het bekostigingssysteem, verdient volgens de raad – alvorens tot invoering over te gaan – een experiment om de werking en het nut ervan na te gaan.

## **7.2 Verken de mogelijkheid van gemeenschappelijke kennisbases**

Uit onderzoek blijkt dat onderwijs beter wordt als de onderwijsprogramma's regelmatig worden onderhouden en herzien en als doelen worden gesteld, want scholen en vooral leraren hebben houvast nodig.<sup>43</sup> In het beroepsonderwijs worden net als in andere onderwijssectoren doelen gesteld als het gaat om het werken met referentieniveaus voor taal en rekenen. Instellingen moeten deze referentieniveaus toepassen voor alle studenten die dit schooljaar met hun opleiding zijn begonnen. De studenten van de niveau 4-opleidingen worden met ingang van het schooljaar 2013-2014 centraal geëxamineerd op hun taal- en rekenniveau; de studenten van de niveau 2- en 3-opleidingen volgen een jaar later. Het voorstel in het Actieplan is deze beleidslijn voort te zetten naar moderne vreemde talen in het middelbaar beroepsonderwijs, in het bijzonder Engels.

De raad onderschrijft het hanteren van leerstandaarden voor de doorstroomrelevante vakken Nederlands en rekenen/wiskunde en de komst van centrale examens voor Engels. Studenten doen daarmee kennis en vaardigheden op die van groot belang zijn in de beroepspraktijk, voor een vervolgstudie en voor participatie in de samenleving. De raad vindt het echter ook het overwegen waard om te bezien of voor clusters van vakken die – over de diversiteit aan beroepsopleidingen heen – een gemeenschappelijke kern kan worden geformuleerd, zoals bijvoorbeeld de natuurwetenschappelijke vakken (natuur- en scheikunde, biologie) en de sociaalculturele vakken (waaronder geschiedenis, economie).

<sup>42</sup> Vlaamse Onderwijsraad, 2008.

<sup>43</sup> Barber, Chijoke & Mourshed, 2011; Organisation for Economic Coordination and Development, 2010.

Het hanteren van een gemeenschappelijke kern laat de huidige indeling van kwalificatiedossiers overigens onverlet: ook gegeven de huidige dossiers kan volgens de raad bekeken worden of dossieroverstijgend normstellende, gemeenschappelijke kernen van vakgebieden kunnen worden beschreven. Deze verkenning kan worden verricht met betrokkenheid van actoren die nu betrokken zijn bij de kwalificatiedossiers, dus de kenniscentra en/of de nieuwe Stichting Beroepsonderwijs Bedrijfsleven in oprichting.

### 7.3 Borg de kwaliteit van examens

De raad onderschrijft het voorstel uit het Actieplan om kwaliteitsverbetering van mbo-examens in het algemeen voort te zetten. Het voorstel om te komen tot een landelijk kwaliteitskeurmerk voor de examens in de beroepsgerichte vakken, nader uit te werken door het College van Examens, wordt door de raad gezien als een stap in de goede richting.

#### *Verken mogelijkheid voor normering en equivalering voor beroepsgerichte vakken*

In zijn advies *Een diploma van waarde* heeft de raad gesignaleerd dat er bij docenten van vervolgopleidingen en werkgevers zorgen bestaan over het kennis- en vaardighedeniveau van afgestudeerde mbo'ers.<sup>44</sup> Om het vertrouwen te vergroten moet om te beginnen de inbreng van objectieve elementen in de beoordeling worden versterkt. Invoering van een kwaliteitskeurmerk zoals wordt voorgesteld in het Actieplan kan het vertrouwen van belanghebbenden in de waarde van het mbo-diploma vergroten. Via een keurmerk kan de kwaliteit van de examens meer worden geborgd. Hierbij is echter het niveau over de jaren en over de diverse opleidingen heen nog niet geborgd; dit is wel een belangrijke factor die de waarde van een diploma bepaalt. Om tot deze borging te komen is een systeem van normering en equivalering noodzakelijk.

Het is niet eenvoudig om een dergelijk systeem te ontwikkelen. De raad beveelt echter aan te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de normering en equivalering in het beroepsonderwijs vorm te geven, óók voor de beroepsgerelateerde onderdelen. Hierbij zou de aandacht uit moeten gaan naar zowel de inhoudelijke aspecten van een dergelijk systeem als naar uitvoerbaarheidsaspecten.

#### *Verstrek belanghebbenden informatie over het bereikte niveau*

De raad heeft er in het genoemde advies ook voor gepleit duidelijker, objectiever informatie te verstrekken aan belanghebbenden (student, vervolgonderwijs, werkgever) over het in de mbo-opleiding bereikte niveau. In het middelbaar beroepsonderwijs bestaat hiervoor geen afdoende regeling. Voorgesteld wordt het College voor Examens hierin een rol te geven.

#### *Scherp de rol van examencommissies aan als het gaat om evc*

De raad beveelt verder aan de wettelijke rol van examencommissies in het beroepsonderwijs aan te scherpen ten aanzien van ervaringscertificaten. Het verlenen van vrijstellingen op grond van evc (erkenning van verworven competenties) is van een andere orde dan het verlenen van vrijstellingen op grond van genoten opleidingen of opleidingsonderdelen. De raad adviseert nader onderzoek naar de wenselijkheid om in de wettelijke taakomschrijving richtlijnen op te nemen voor de wijze waarop de examencommissie in dit soort specifieke gevallen dient op te treden.

<sup>44</sup> Onderwijraad, 2010a.

De voorstellen uit het Actieplan zijn ambitieus. De raad is van mening dat het invoeringsproces kan worden bespoedigd door instellingen inzicht te geven in een meer uitgewerkte kalender van wet- en regelgeving (paragraaf 8.1). Belangrijk is verder dat instellingen de tijd krijgen om na invoering het geheel aan voorstellen in hun organisaties een plek te geven. Het Uitvoeringsprogramma is nodig; het moet in termen van taken en verantwoordelijkheden een duidelijke plaats krijgen en aansluiten bij het zelfregulerend vermogen van de sector, de instellingen en de professionals (paragraaf 8.2). Het beoogde regionale overleg over het opleidingsaanbod kan de doelmatigheid van het aanbod aan beroepsonderwijs versterken (paragraaf 8.3).

# 8

## Aanbeveling 5: zorg voor een realistische invoering

### 8.1 Werk de kalender van wet- en regelgeving verder uit

Uit juridisch onderzoek is bekend dat het gemiddeld zo'n achttien maanden duurt voordat een beleidsvoorstel door middel van wet- en regelgeving is ingevoerd.<sup>45</sup> In het Actieplan wordt aangekondigd dat het eerste pakket wetgeving (dat betrekking heeft op het aangepaste voorstel het publiek bekostigd onderwijs aan dertigplussers te beperken) in werking zal treden per 1 augustus 2012. Dat is zo'n vijftien maanden na een eerste bespreking van het Actieplan in de Tweede Kamer. Beoogd wordt het tweede pakket, over de bekostiging, het verkorten van opleidingen en het afschaffen van de drempelloze instroom, in te voeren per 1 januari 2013. Dit is twintig maanden na eerste bespreking. De raad acht deze termijnen ambitieus, maar kort.

Het bestuurlijk vermogen van instellingen verschilt. Van de instellingen wordt de komende tijd gevraagd hun organisatorisch vermogen te vergroten. Dat zal de nodige inspanning vergen. Daar staat tegenover dat het Actieplan een veelheid aan voorstellen omvat die de instellingen – ook zij die werken aan hun bestuurlijk vermogen – in een relatief korte tijd moeten verwerken in eigen beleid en organisatie. De raad vraagt dan ook aandacht voor de tijd die instellingen nodig zullen hebben om zich aan te passen aan de wet- en regelgeving.

De raad geeft aan dat het tegen die achtergrond goed zou zijn als de wetgevingskalender nu al voor de instellingen verder wordt uitgewerkt in een gedetailleerder versie. De voorstellen

<sup>45</sup> Voermans & Wijk, 2010.

omvatten immers naar verwachting niet alleen wijziging van wetgeving, maar ook van daaraan gerelateerde regelgeving. Geef instellingen via een uitgewerkter overzicht meer informatie over de compartimentering van de verschillende elementen van de voorstellen en beoogde inwerkingtreding. Dat zal het invoeringsproces naar verwachting vergemakkelijken.

## 8.2 Geef het Uitvoeringsprogramma een duidelijke positie

Het Actieplan kondigt aan dat er een Uitvoeringsprogramma komt om de instellingen te ondersteunen. In lijn met het voorgaande ondersteunt de raad dit voorstel. Wel is het zaak dat de taakverdeling tussen overheid, uitvoeringsprogramma en intermediaire organisaties als de MBO Raad en de AOC Raad, helder wordt uitgewerkt.<sup>46</sup> Wie gaat welke taken vervullen en zijn deze taken en verantwoordelijkheden helder omschreven? De raad vraagt daarbij aandacht voor een heldere afbakening van verantwoordelijkheden tussen de minister en het Uitvoeringsprogramma.

De raad adviseert dat bij de uitvoering van het Actieplan een beroep wordt gedaan op het zelfregulerend vermogen van de sector. In een aantal opzichten is het beroepsonderwijs voor wat betreft zelfregulering – bijvoorbeeld ten aanzien van benchmarking en het professioneel statuut – andere onderwijssectoren vooruit. Het maken van prestatieafspraken kan het zelfregulerend en lerend vermogen versterken. Daarbij moet dan wel helder zijn met wie de instellingen deze afspraken maken en wat de consequenties zijn indien deze onverhoopt niet worden nagekomen. Gewaakt moet worden voor een proces waarbij prestatieafspraken afbreuk doen aan het zelfregulerend vermogen, omdat het accent te zeer ligt op (financieel) afrekenen en te weinig op het inhoudelijk verantwoorden van de beoogde kwaliteitsverbetering van het beroepsonderwijs.

## 8.3 Kom tot een doelmatig opleidingsaanbod in de regio

De raad onderschrijft het Actieplan daar waar het voorstelt werk te maken van een doelmatig aanbod aan opleidingen op regionaal niveau. Als in goed overleg met de instellingen een goede spreiding van opleidingen kan worden bereikt in combinatie met een heldere regionale profilering van onderwijsinstellingen, dan is hiermee efficiencywinst te boeken. Daarmee kunnen kleinere opleidingen bestaansrecht houden. De raad pleit ervoor dit onderdeel van het Actieplan een stevige plaats te geven in het Uitvoeringsprogramma.

De raad ziet daarbij twee aandachtspunten.

- De raad heeft eerder in dit advies aangegeven dat bij de regionale afspraken ook de vmbo-scholen en scholen voor praktijkonderwijs dienen te worden betrokken. Volgens de raad is dit wenselijk omdat hun betrokkenheid de organiseerbaarheid en toegankelijkheid van met name het aanbod van niveau 1- en 2-opleidingen in de regio kan vergroten en borgen.
- De raad adviseert in het overleg over het opleidingsaanbod in de regio een relatie te leggen met de bestaande zorgplicht van instellingen om te komen tot een arbeidsmarktrelevant aanbod (artikel 6.1.3 WEB). Uit recent Inspectieonderzoek is naar voren gekomen dat instellingen dit niet altijd doen omdat zij hun aanbod baseren op signalen uit het overleg met regionale werkgevers en hun organisaties en op signalen vanuit het toeleverend onder-

<sup>46</sup> Onderwijsraad, 2008.

wijs over een groeiende vraag bij leerlingen. Het reële arbeidsmarktperspectief wordt uit het oog verloren. Daar komt volgens de Inspectie nog bij dat de instellingen de studenten niet altijd informeren over de arbeidsmarktrelevantie van de opleiding die zij willen gaan volgen. De raad ziet mogelijkheden om hierin stappen te zetten door een relatie te leggen tussen het voorgestelde regionale overleg over doelmatigheid en de genoemde zorgplicht. De bedoeling is dat de instellingen hun oordeel over de arbeidsmarktrelevantie baseren op openbare bronnen op dit terrein.<sup>47</sup> In de uitwerking van dit deel van het Actieplan en het Uitvoeringsprogramma kan worden meegenomen dat de desbetreffende openbare bronnen de informatie bevatten die in het beoogde regionale overleg wordt vastgesteld. Dit stimuleert alle instellingen mee te doen aan de versterking van de doelmatigheid van het opleidingsaanbod in de regio.

<sup>47</sup> Ministerie van Financiën, 2006.



## Afkortingen

ad	associate degree
aoc	agrarisch opleidingen centrum
bbl	beroepsbegeleidende leerweg
bol	beroepsopleidende leerweg
bpv	beroepspraktijkvorming
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
Crebo	Centraal register beroepsopleidingen
evc	erkenning van verworven competenties
hbo	hoger beroepsonderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
roc	regionaal opleidingscentrum
vavo	voortgezet algemeen volwassenenonderwijs
vm2	experimenten vmbo-mbo niveau 2
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WOT	Wet op het onderwijstoezicht

## Literatuur

- Barber, M., Chijoke, C. & Mourshed, M. (2011). *How the world's most improved school systems keep getting better*. Z.p.: McKinsey.
- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor onderwijs*. Den Haag: Sdu.
- Detmar, B. & Vries, I.E.M. de (2009). *Beroepspraktijkvorming in het mbo*. Den Haag: VNO-NCW/ MKB Nederland.
- Inspectie van het Onderwijs (2009). *Aan het werk*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010a). *Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010c). *Examenverslag MBO 2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010d). *Zorgplicht arbeidsmarktperspectief bij mbo-instellingen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (2010). *JOB Monitor*. Amsterdam: Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs.
- Koole, H. (2010a). *Begeleiden van leren in de praktijk*. Haarlem: Bruggenbouwer onderwijs.
- Koole, H. (2010b). *Prikkelen tot meer en beter*. Haarlem: Bruggenbouwer onderwijs.
- MBO-raad e.a. (2010). *Input relatie mbo-bedrijfsleven*. Brief van Mbo-raad e.a. aan Commissie-Smit, 8 februari 2010.
- MBO Raad (2009). *Zakelijke afspraak of aanbestedingscircus*. De Bilt/Zoetermeer: MBO Raad.
- MBO Raad (2010). *Meer kwaliteit, minder bureaucratie, sterker beroepsonderwijs*. Woerden: MBO Raad.
- Ministerie van Financiën (2010). *Rapport brede heroverwegingen. Productiviteit onderwijs*. Kamerstukken II, 2009-2010, 32359, nr. 1, bijlage werkgroep 6.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010). *De urennorm voor begeleidende uren in de BBL*. Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 20 mei 2010. Kamerstukken II, 31524, 65.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011a). *Actieplan mbo 'Focus op vakmanschap 2011-2015'*. Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 16 februari 2011. Kamerstukken II, 2010-2011, 31524, 88.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011b). *Brief over aangepast voorstel 30+*. Brief van Minister en Staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 11 maart 2011. Kamerstukken II, 2010-2011, 31524, 89.
- Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (2010). *Kerncijfers 2005-2009*. Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2011). *Brief inzake stand van zaken 'Werken naar vermogen'*. Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 27 januari 2011. Kamerstukken II, 2010-2011, 29544, 277.
- Nedermeijer, J., Groot, K. & e.a. (2010). *Versterken van partnerschap beroepsonderwijs en bedrijfsleven via de begeleiding op de werkplek*. Leiden: ICLON.
- Onderwijsraad (2007). *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008). *Richtpunten bij onderwijsagenda's*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009a). *De weg naar de hogeschool*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2009b). *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009c). *Ontwikkelingsrichtingen voor het middelbaar beroepsonderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010a). *Een diploma van waarde*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010b). *De school en leerlingen met gedragsproblemen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2007). *Thematic review of tertiary education, The Netherlands*. Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Organisation for Economic Co-ordination and Development (2010). *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do - Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume 1)*. Parijs: OECD.
- Scheerens, J. (2007). *Review and Meta-analysis of School and Teaching Effectiveness*. Enschede: Universiteit Twente.
- Scheerens, J., Luyten, H. & Ravens, J. van (2011). *Visies op onderwijskwaliteit met illustratieve gegevens over de kwaliteit van het nederlandse primair en secundair onderwijs*.
- Schoonhoven, R. van (2010a). *Ruimte, regels en beroepsonderwijs*. Amsterdam: SWP publishers.
- Schoonhoven, R. van (2010b). *Tussen tafellaken en servet?* Rotterdam: Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht.
- Visser, K., Westerhuis, A. & Hövels, B. (2009). *De positie van het middelbaar beroepsonderwijs in het buitenland*. 's-Hertogenbosch/Nijmegen: ECBO/KBA.
- Vlaamse Onderwijsraad (2008). *Publieke informatie over scholen - een verkenning*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Voermans, W.J.M. & Wijk, R. van (2010, 29 september). Nieuwe wet maken? Kijk eerst naar de kosten. *Trouw*.
- Vrijheid en verantwoordelijkheid* (2010). Regeerakkoord VVD-CDA. Geraadpleegd op 14 april 2011 via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html>.
- Wieringen, A.M.L. van (1996). *Onderwijsbeleid in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Samsom HD Tjeenk Willink.

## Geraadpleegde organisaties

De volgende organisaties hebben op verzoek van de raad gereageerd en hun reactie op het Actieplan *Focus op vakmanschap* aan de raad beschikbaar gesteld:

Algemene Onderwijsbond  
Boaborea  
Calibris  
CNV  
COLO  
Ecabo  
FNV  
HBO Raad  
Jongerenorganisatie beroepsonderwijs (JOB)  
Kenniscentrum PMLF  
Kenniscentrum SH&M  
Kenniscentrum SVGB  
Kenwerk  
MBO Raad  
NRTO (voorheen: Paepon)  
Stichting Platforms vmbo  
UNIE NFTO (CMHF/MHP)  
Vakopleiding Carrosseriebedrijf (VOC)  
VNO/NCW en MKB Nederland  
VNG  
VO Raad

# **Bijlage 1**

**Adviesaanvraag**



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

> Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Onderwijsraad  
t.a.v. mevrouw prof. dr. Ten Dam  
Nassaulaan 6  
2514 JS DEN HAAG

Rijnstraat 50  
Den Haag  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag  
www.rijksoverheid.nl

**Contactpersoon**  
S. Beek  
T +31-70-412 2650  
s.beek@minocw.nl  
IPC 2150

**Onze referentie**  
278790

Datum  
Betreft Actieplan mbo 'focus op vakmanschap' 2011-2015

Geachte mevrouw Ten Dam,

Op woensdag 16 februari jl. heb ik het Actieplan mbo 'focus op vakmanschap 2011-2015' aangeboden aan de Tweede Kamer. Het actieplan was reeds aangekondigd tijdens de behandeling van de OCW-begroting op 11 november 2010. Het actieplan is gebaseerd op het regeerakkoord en maakt verder gebruik van recente adviezen van de commissie Onderwijs en Besturing BVE (commissie Oudeman), commissie kwalificeren en examineren (commissie Hermans/Van Zijl) en het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs naar de besturing en onderwijskwaliteit in het mbo. De aanleiding voor de onderzoeken waren negatieve signalen over de organisatie en kwaliteit van het onderwijs en de complexiteit in en veelheid aan taken waarmee het BVE te maken heeft. In het voorjaar van 2010 is om deze adviezen verzocht en veel aanbevelingen zijn in dit actieplan overgenomen.

In het actieplan presenteer ik in samenhang een set van maatregelen die nodig zijn om te komen tot een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, een vereenvoudiging van het stelsel en een verbetering van de besturing en de bedrijfsvoering van de instellingen. Tevens is het stuk voorzien van een wetgevingskalender en een financieel perspectief.

Ik verzoek u om een kritische blik te werpen op het actieplan in den brede. Specifiek vraag ik u om mij op hoofdlijnen te adviseren over de implementatie van de onderdelen van het actieplan. Graag ontvang ik hierop begin mei een advies.

Met vriendelijke groet,

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

  
Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart

## **Bijlage 2**

**Toelichting op het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie**

### *Beroepsonderwijs en educatie*

Het Actieplan omvat voorstellen voor zowel het middelbaar beroepsonderwijs als het volwassenenonderwijs. Samen maken deze onderwijssoorten deel uit van het bve-stelsel (beroeps- onderwijs en volwasseneneducatie). De Wet educatie en beroepsonderwijs reguleert sinds 1996 dit bve-bestel.

Het middelbaar beroepsonderwijs wordt aangeboden door roc's en aoc's (regionale en agrari- sche opleidingencentra) en door vakinstellingen zoals bijvoorbeeld een grafisch lyceum of een school voor meubelmaken. Volwasseneneducatie wordt aangeboden door roc's. Volwassenen- educatie bestaat voornamelijk uit onderwijs dat in het teken staat van de aanpak van laag- geleetterdheid en uit het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (de oude 'moedermavo', afgekort als vavo).

### *Vier niveaus en twee leerwegen*

De mbo-opleidingen zijn in te delen in vier niveaus, waarbij niveau 1 staat voor het laagste opleidingsniveau (assistent) en niveau 4 voor het hoogste (middenkader/specialist). In de tabel hierna zijn deze niveaus samengevat en van enkele voorbeelden voorzien.

Mbo-studenten kunnen kiezen voor een opleiding langs één van twee leerwegen: de beroeps- opleidende leerweg en de beroepsbegeleidende leerweg. In de beroepsopleidende leerweg volgt de student een voltijds onderwijsprogramma; daarbinnen wordt voorzien in een stage oftewel beroepspraktijkvorming van minimaal 20% en maximaal 60%. De beroepsbegeleidende leerweg is de duale variant: de student heeft een arbeidscontract bij een werkgever en volgt in een deel van de werkweek – meestal één dag – zijn mbo-opleiding; de bpv-component moet bij de beroepsbegeleidende leerweg minimaal 60% bedragen. De diploma's van beide leerwegen zijn in de kwalificatiestructuur van het middelbaar beroepsonderwijs aan elkaar gelijk gesteld.

**Figuur 2: Mbo-opleidingen in vier niveaus<sup>48</sup>**

Niveau	Aanduiding	Omschrijving	Voorbeelden
1	Assistenten- opleiding	Leidt op voor eenvoudige uit- voerende werkzaamheden; duurt een half tot één jaar	Aankomend verkoopmedewerker Assistent bouw & infra
2	Basisberoeps- opleiding	Leidt op voor uitvoerende werkzaamheden; duurt twee tot drie jaar; staat gelijk aan de startkwa- lificatie	Verkoper detailhandel Helpende zorg & welzijn Metselaar
3	Vakopleiding	Leidt op voor zelfstandige uitvoering van werkzaam- heden; duurt twee tot vier jaar	Vakbekaam medewerker vershandel Medewerker maatschappelijke zorg Betonreparateur
4	Middenkader- en specialisten- opleiding	Voegt aan niveau 3 brede in- zetbaarheid toe; afhankelijk van startniveau duurt dit één tot vier jaar	Verkoopmanager Tandartsassistent Technicus landbouwmechanisatie

<sup>48</sup> Schoonhoven, 2010b.



### *Doorstroom in de beroepskolom*

Leerlingen met een vmbo-diploma gaan naar een mbo-opleiding van niveau 2 of hoger; heeft de leerling geen vmbo-diploma behaald, dan kan hij of zij naar een niveau 1-opleiding. Niet alle branches en sectoren hebben niveau 1-opleidingen omdat daaraan geen functies op de arbeidsmarkt gekoppeld zijn. In dat geval kan de leerling zonder vmbo-diploma naar een niveau 2-opleiding in die branche of sector. Dit heet ook wel de drempelloze instroom in niveau 2.

Een mbo-diploma op niveau 4 geeft op grond van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek het recht om in te stromen in de propedeuse van een hbo-opleiding. Dit doorstroomrecht is generiek. Alleen bij bijzondere hbo-opleidingen kunnen specifieke diploma-eisen worden gesteld, bijvoorbeeld bij conservatoria en kunstacademies.

### *Educatie en de 'dubbele oormerking'*

Roc's bieden middelbaar beroepsonderwijs aan én dragen op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs zorg voor aanbod van educatie. Daaronder vallen anno 2011 de voorzieningen voor voortgezet algemeen volwassenenonderwijs en aanbod dat kan worden aangeduid als basiseducatie en dat veelal betrekking heeft op alfabetisering en het tegengaan van laaggeletterdheid. De financiering van dit educatieaanbod loopt via de gemeenten. Zij krijgen voor dit doel op grond van de WEB middelen uitgekeerd (circa 200 miljoen euro), die zij nu nog moeten besteden bij de roc's voor educatiedoelinden.<sup>49</sup> Dit heet ook wel de 'dubbele oormerking'.

In 2007 is de Wet inburgering ingevoerd. Sindsdien vallen de inburgeringscursussen voor nieuwkomers niet meer onder deze dubbele oormerking. Gemeenten kunnen deze gelden aanbesteden op de scholingsmarkt. Roc's concurreren voor dit deel van hun educatieaanbod nu dus met andere scholingsaanbieders. Niet overal is dat succesvol verlopen, reden waarom bij diverse instellingen in de afgelopen jaren flinke reorganisaties zijn ingezet.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2010.

<sup>50</sup> MBO Raad, 2009.



De Onderwijsraad reageert in dit advies op de kabinetsplannen voor het middelbaar beroepsonderwijs. De raad onderschrijft de inzet op verbetering van de kwaliteit, de bestuurbaarheid en de aantrekkelijkheid van het beroepsonderwijs, maar meent dat er op onderdelen verbetering mogelijk is. De raad formuleert vijf aanbevelingen.