

Vergaderjaar 2007–2008

31 368

Beroepspraktijkvorming in het mbo

Nr. 4

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 19 juni 2008

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft een aantal vragen aan de regering voorgelegd over het rapport van de Algemene Rekenkamer inzake «Beroepspraktijkvorming in het mbo» (Kamerstuk 31 368, nr. 1). De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft deze vragen beantwoord bij brief van 18 juni 2008. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Aptroot

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Groen

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Vendrik (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Weekers (VVD), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), voorzitter, Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Luijben (SP), Van der Veen (PvdA), Kalma (PvdA), Van Gerven (SP), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Van Dijck (PVV), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Heijnen (PvdA), Tang (PvdA), Vos (PvdA), ondervoorzitter en Vacature (algemeen).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Van Gent (GL), Roemer (SP), Van der Burg (VVD), Jonker (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Van Beek (VVD), Bokestijn (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van der Ham (D66), Gerkens (SP), Vermeij (PvdA), Kuiken (PvdA), Vacature (algemeen), Vacature (CDA), Anker (CU), De Roon (PVV), Irrgang (SP), Thieme (PvdD), Heerts (PvdA), Besselink (PvdA), Depla (PvdA) en Mastwijk (CDA).

Schiet het stelsel volgens het kabinet als zodanig tekort, of is er eerder sprake van een onvoldoende handhaving van reeds gestelde regels en gemaakte afspraken, immers in de conclusie geeft de Algemene Rekenkamer aan dat de samenwerking in het stelsel tekortschiet? (pag. 11)

De samenwerking in het stelsel komt lang niet altijd vanzelf tot stand en is ook lang niet altijd zo goed als deze zou moeten zijn. Ik onderschrijf daarom de conclusie van de Algemene Rekenkamer (ARK) dat verbeteringen mogelijk zijn. Ik ben echter niet van mening dat het stelsel tekort schiet. In de wet is een verantwoordelijkheidsverdeling tussen bve-instellingen, kenniscentra, leerbedrijven en deelnemers aangebracht en in de Strategische Agenda beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (bve) 2008–2011 is bevestigd dat tot 2010 wordt uitgegaan van deze bestaande verantwoordelijkheden. Deze zijn in de Strategische Agenda bve nader geëxpliciteerd. Het gaat om de volgende verantwoordelijkheden:

- Accreditatie van voldoende kwalitatief hoogwaardige stageplaatsen voor alle niveaus (verantwoordelijkheid kenniscentra);
- Een regelmatige beoordeling en ondersteuning van leerbedrijven (verantwoordelijkheid kenniscentra);
- Het leiden van deelnemers naar een geschikte geaccrediteerde beroepspraktijkvormings (bpv)-plek (verantwoordelijkheid bve-instellingen);
- Een goede begeleiding van de deelnemer tijdens de beroepspraktijkvorming door bve-instelling en leerbedrijf en goede onderlinge afstemming tussen bve-instelling en leerbedrijf zowel ten aanzien van de inhoud als ten aanzien van de begeleiding en;
- Toegankelijke informatie voor bve-instellingen, leerbedrijven, deelnemers en docenten/praktijkbegeleiders met kwantitatieve en kwalitatieve gegevens (sectoraal en regionaal) over vraag en aanbod van beroepspraktijkplaatsen en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (bve-instellingen en kenniscentra moeten hiertoe samenwerken en informatie delen).

De afgelopen jaren is met veel inzet geprobeerd om partijen aan hun verantwoordelijkheid te houden en hen daarbij te ondersteunen. In de Werktop en de Participatietop zijn met de sociale partners afspraken gemaakt over het beschikbaar stellen van stageplaatsen en de kwaliteit van het praktijkleren. Via de Taskforce Jeugdwerkloosheid is veel nadruk komen te liggen op het samenwerken van partijen in het vinden van voldoende stageplaatsen. En via de stagebox is geld beschikbaar gesteld voor moeilijk plaatsbare deelnemers. Daarbij hebben de partners in de sector (MBO Raad, Colo, JOB en de STAR) gezamenlijk een service-document voor de praktijkovereenkomst opgesteld en belemmerende wet- en regelgeving rondom de bpv in kaart gebracht en bij de betrokken bewindslieden aangekaart.

Ondanks alle inspanningen, komt het, zoals blijkt uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer, nog steeds voor dat partijen zich aan hun verantwoordelijkheden onttrekken. Met de uitkomsten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer heb ik daarom aangegeven het toezicht op de bpv te willen versterken. De Inspectie zal de komende periode binnen de kaders van het risicogerichte toezicht op instellingen expliciet aandacht besteden aan de wijze waarop instellingen de kwaliteit van de bpv waarborgen. Dit zal gebeuren door middel van een themaonderzoek en door het monitoren van de ontwikkelingen.

Tevens is in de Strategische Agenda bve aangegeven dat als uit onderzoek blijkt dat partijen zich niet houden aan de verantwoordelijkheidsverdeling, in deze kabinetsperiode de verantwoordelijkheidsverdeling tussen onder-

wijsinstellingen, kenniscentra, leerbedrijven, en studenten wettelijk zal worden aangescherpt.

2

Hoe beoordeelt het kabinet, in het licht van de omschakeling naar competentiegericht onderwijs, de kritische opmerkingen van bedrijven over de kwaliteit van de vakmensen die zij van school krijgen, maar – blijkens het onderzoek – zelf ook een te geringe bijdrage leveren aan het effectief opleiden van deze leerlingen? Schieten de wederzijdse verwachtingen tekort, of is er sprake van een structurele weeffout in het stelsel? (pag. 11)

In het onderzoek wordt mijns inziens geen uitspraak gedaan over de mate van inzet van het bedrijfsleven bij het opleiden van leerlingen. Ik concludeer zelf op basis van eerder onderzoek (Opleiden in de Beroepspraktijk, Dijk 12, 2006), dat het bedrijfsleven, en dan met name de 190 000 leerbedrijven, juist een grote bijdrage levert aan het opleiden van leerlingen. Hun inzet en betrokkenheid is cruciaal voor het opleiden in het mbo. Met de implementatie van competentiegericht beroepsonderwijs wordt van de leerbedrijven een actieve rol verwacht, een deel van het onderwijs vindt immers in de praktijk plaats. Scholen richten zelf hun onderwijsprogramma in dat zij afstemmen met het regionale bedrijfsleven en de leerbedrijven. Dat vraagt dus ook om inzet van de leerbedrijven. Daarom heb ik een programmamanager «Ondersteuning Leerbedrijven» aangesteld die samen met de kenniscentra de leerbedrijven zal ondersteunen bij de invoering van competentiegericht onderwijs.

Tevens moet gezegd worden dat er altijd een bepaalde spanning bestaat in de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Het onderwijs zal nooit één-op-één de vraag van de arbeidsmarkt kunnen matchen en de ervaring leert dat niet altijd kan worden voorzien waaraan de arbeidsmarkt over vier jaar behoefte heeft. Scholen moeten bovendien breder opleiden dan waar specifieke bedrijven om vragen. Daarbij gaat het om het ontwikkelen van algemene vaardigheden en het mogelijk maken van doorstroom van studenten naar een vervolgopleiding in het mbo of het hbo. Dit betekent echter niet dat het systeem niet zo goed mogelijk zou moeten functioneren.

3

In de rapportage wordt aangegeven dat de kenniscentra en de Regionale Opleidingencentra (roc's) elkaar beconcurreren op het gebied van private opdrachten, terwijl tegelijkertijd blijkt dat er slechts bij één kenniscentrum sprake is van verkooptargets bij hun medewerkers. Als dat in beschouwing wordt genomen, hoe zwaar is de problematiek dan van de concurrentie tussen kenniscentrum en roc? (pag. 12)

Uit het onderzoek van de ARK blijkt dat vijf van de negen onderzochte kenniscentra private activiteiten uitvoeren. In alle gevallen gaat het om vakinhoudelijke cursussen, in enkele gevallen ook om andere activiteiten. Bij één kenniscentrum is geconstateerd dat opleidingsadviseurs targets krijgen voor het verkopen van cursussen aan bedrijven.

Kenniscentra zijn hybride organisaties; zij voeren wettelijke taken uit en kunnen private diensten verrichten. Volgens de Governance Code (zie ook beantwoording van vraag 12), die sinds 1 januari 2008 van kracht is, zorgen de kenniscentra voor een boekhoudkundige scheiding van wettelijke taken met overheidsfinanciering en private diensten met andere financiering.

Door het hybride karakter van kenniscentra kunnen bepaalde activiteiten nauw verbonden zijn met private diensten en kan het beeld ontstaan van oneigenlijke concurrentie. Het ministerie van OCW en Colo hebben daarom als gemeenschappelijke uitgangspunten geformuleerd: De publiek gefinancierde opleidingsadviseur mag geen commerciële taken met verkooptargets vervullen. Voor die activiteiten heeft de opleidingsadviseur een neutrale verwijfsfunctie. Private activiteiten leiden niet tot marktverstoring en vormen geen aantoonbaar gevaar voor de uitoefening van de publieke activiteiten. Kenniscentra leggen in het geïntegreerd jaardocument verantwoording af over de geborgde scheiding tussen hun publieke activiteiten en private activiteiten. De verantwoording van private activiteiten maakt onderdeel uit van het geïntegreerd jaardocument.

Het is belangrijk om een goed beeld te hebben van welke risico's er zijn en hoe kenniscentra die beheersen. Hiertoe zal het ministerie van OCW samen met Colo enkele kenniscentra bezoeken.

4

Kan het kabinet vanuit het onderzoek een rationele verklaring geven voor de verschillen in de begeleiding van leerlingen in de beroepsopleidende leerweg (bol) en de beroepsbegeleidende leerweg (bbl), of moeten deze verschillen juist verdwijnen? Welke instrumenten ziet het kabinet als succesvol? (pag. 12)

Het is te beredeneren dat er verschillen bestaan in de begeleiding van deelnemers van bol- en bbl-opleidingen. Bbl-leerlingen brengen minder tijd op school door, ze zijn gemiddeld ouder dan bol-leerlingen en scholen krijgen een hogere bekostiging voor leerlingen in bol dan in bbl. Er is echter geen goede rechtvaardiging voor dat scholen hun leerlingen in bbl minder goed zouden moeten of mogen begeleiden. En evenmin is er een grondslag voor te vinden in wetgeving of beleid. Ik wil daarom hierover met de bve-instellingen in gesprek gaan en de uitkomsten hiervan expliciet meenemen in de afspraken over een verbetering van de begeleiding van deelnemers en leerbedrijven.

5

Bij de aansluiting tussen theorie en praktijk wordt aangegeven dat de kenniscentra hoge verwachtingen hebben van het competentiegericht onderwijs, maar op veel instellingen wordt al met competentiegericht onderwijs gewerkt. Zijn er volgens het kabinet in het onderzoek relevante gegevens boven tafel gekomen aangaande verschillen tussen de oude en nieuwe werkwijze? (pag. 13)

Een van de doelstellingen van competentiegericht onderwijs is het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Het onderzoek van de ARK was er niet op gericht de oude en de nieuwe werkwijze met elkaar te vergelijken, maar om een beeld te geven van hoe bpv werkt. Uit het onderzoek blijkt echter wel, dat de bpv-begeleiders die ervaring hadden met competentiegericht leren, daar tamelijk positief over oordeelden.

Door de overgangperiode tot 2010 is het nog niet mogelijk om effectmetingen van het competentiegerichte onderwijs te doen. Een eindevaluatie volgt in het studiejaar 2009/2010.

6

Wie is volgens het kabinet de meest verantwoordelijke partij en wie dient de sturing te bieden voor de stageregisters, deze zijn immers onvol-

doende actueel en volledig en daardoor onbruikbaar? Laten instellingen het afweten of juist de kenniscentra? (pag. 14)

Wettelijk zijn de kenniscentra verantwoordelijk voor een openbaar overzicht met erkende leerbedrijven. Om deze overzichten zodanig actueel en volledig te houden dat leerlingen ze kunnen gebruiken bij het zoeken van een stageplaats, zijn de kenniscentra afhankelijk van informatie van de onderwijsinstellingen óf van leerbedrijven over welke plekken wanneer bezet zijn. Kenniscentra kunnen echter niet afdwingen dat zij die informatie krijgen. Uit het onderzoek van de ARK blijkt dat zij onvoldoende en te laat informatie krijgen over de feitelijke en verwachte bezetting van bpv-plekken, zowel voor bol als voor bbl. De instellingen zijn echter wel wettelijk verplicht die informatie aan de IB-Groep te leveren. In het wetsvoorstel DAL wordt geregeld dat de IB-Groep vanaf 2009 die informatie zal doorleveren aan de Kenniscentra.

Ik zal er voor zorg dragen dat:

- Medio 2008 de koppeling ten behoeve van het ophalen van de code leerbedrijf gereed is zodat die in BRON kan worden opgenomen;
- Instellingen, door bekostigingsvoorwaarden, de bpv-gegevens vanaf 1 januari 2009 leveren aan BRON;
- Er toezicht is op de actualiteit en de volledigheid van de bpv-gegevens;
- Eind 2008 het programma voor de levering van bpv-gegevens via Bron aan de kenniscentra gereed is. In 2009 kan dan worden gestart met het doorleveren van die gegevens;
- Indien de gegevenslevering bpv door de instellingen adequaat, tijdig en volledig is, de vierde handtekening wordt afgeschaft.

7

Wat is op dit moment volgens het kabinet de exacte rol van de onderwijsinspectie ten aanzien van het toezicht op de beroepspraktijkvorming? (pag. 14)

De inspectie ziet in het reguliere onderzoek toe op de naleving van een aantal wettelijke bepalingen ten aanzien van de beroepspraktijkvorming waaronder de Praktijkovereenkomst (POK), de omvang van de bpv, de betrokkenheid van het leerbedrijf bij de beoordeling van de examens, de kwaliteit van de examens bpv en of het een erkende leerplaats betreft.

Ook kijkt de inspectie naar een aantal kwaliteitsaspecten van de beroepspraktijkvorming, waaronder de voorbereiding, de begeleiding door de instelling en het leerbedrijf en de beoordeling van de prestaties van leerling in de bpv en of de inrichting en het niveau van de bpv overeenkomt met de fase van de opleiding. De inspectie beoordeelt hiertoe documenten, voert gesprekken met deelnemers en docenten en de bpv-coördinator. Ook worden telefonische interviews met enkele stagebedrijven afgenomen.

Indien aan de wettelijke vereisten niet is voldaan, krijgt de instelling de mogelijkheid tot herstel binnen drie maanden. Als uit heronderzoek na drie maanden opnieuw blijkt dat de opleiding tekortschiet, volgt een melding aan de minister en volgt een interventie of sanctie.

Indien een van de hierboven genoemde kwaliteitsaspecten van de bpv tekortschiet, zal een verbeterafpraak en heronderzoek plaatsvinden. Indien dit er samen met andere tekortkomingen toe leidt dat het geheel van kwaliteit van de opleiding niet aan de norm voldoet, vindt eveneens melding plaats aan de minister en kan een sanctie volgen.

Tevens zal de inspectie in het najaar van 2008 een thema-onderzoek uitvoeren naar de interne kwaliteitsbewaking van instellingen en kenniscentra ten aanzien van de bpv. Een aantal genoemde knelpunten/aandachtspunten van de Algemene Rekenkamer t.a.v. de bpv zullen hierin worden meegenomen.

8

Welke instellingen gaan volgens het kabinet met de instrumenten werken, die de Algemene Rekenkamer heeft ontwikkeld om de beroepspraktijkvorming in kaart te brengen, nu is gebleken dat van diverse zijden interesse is? (pag. 15)

De ARK heeft aangegeven dat Colo tot nu toe de enige is geweest die belangstelling heeft laten blijken voor de instrumenten die de ARK voor het onderzoek heeft ontwikkeld. Kenniscentra en scholen hebben incidenteel wel belangstelling getoond voor meer details over de uitkomsten van het onderzoek, maar tot nu toe niet voor het onderzoeksinstrumentarium. In het inspectieonderzoek dat in het najaar plaatsvindt zal hier aandacht aan worden besteed. Op basis van de uitkomsten van dit inspectieonderzoek zal met de MBO Raad en Colo worden bekeken op welke wijze dit verder kan worden gestimuleerd.

9

Welke onduidelijkheden bestaan er volgens het kabinet over de verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot de beroepspraktijkvorming in de dagelijkse praktijk? Op welke wijze worden deze onduidelijkheden in een bestuursakkoord met de MBO Raad opgelost? Hoe voorkomen het kabinet en de MBO Raad dat ook na het ondertekenen van dit bestuursakkoord er onduidelijkheden blijven bestaan over de verantwoordelijkheidsverdeling bij de bpv? (pag. 16)

Zie hiervoor allereerst mijn antwoord op vraag 1.

Ik wil op basis van de Strategische Agenda bve afspraken maken met de MBO Raad en Colo over onder meer de beroepspraktijkvorming. Ik ben daarom momenteel met de MBO Raad en Colo in gesprek over een tripartiet bestuursakkoord.

Tevens heb ik in het voorjaar van 2008 een Programmamanager aangesteld die samen met de kenniscentra werkt aan een verbetering van de ondersteuning van leerbedrijven. Ook zal hij samen met het Procesmanagement MBO 2010 activiteiten ontwikkelen op twee terreinen waarbij onderwijsinstellingen en kenniscentra een gezamenlijke inspanning moeten leveren. Dit met inachtneming van de verantwoordelijkheidsverdeling uit de Strategische Agenda Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie 2008–2011:

- Het vinden van voldoende stageplaatsen door onderwijsinstellingen (waaronder ook de betere matching van leerling en leerbedrijf)
- Het begeleiden van deelnemers en het overleg met leerbedrijven voor, tijdens en na de stage door de onderwijsinstellingen.

Daarnaast hebben de MBO Raad en Colo onlangs hun actieplan voor een optimale stage bekend gemaakt, waarin zij aangeven welke speerpunten beide organisaties in de komende periode gezamenlijk op zullen pakken.

10

De MBO Raad geeft aan dat de insteek competentiegericht onderwijs node wordt gemist. Ziet het kabinet dit ook zo? (Pag. 17)

Nee. In het onderzoek van de ARK is de werking van bpv in beeld gebracht zoals die in de onderzoeksperiode gold. In de steekproef van opleidingen die in het onderzoek is gebruikt, kwamen daarom zowel oude als nieuwe opleidingen voor, in een zodanige mix dat deze een goede afspiegeling is van het hedendaagse mbo. Een vergelijking tussen competentiegericht onderwijs en eindtermgericht onderwijs op het gebied van de bpv, was niet de opzet van het onderzoek.

Dat neemt niet weg dat de sector inmiddels verder is met de invoering van het competentiegerichte onderwijs. Zoals hierboven is benoemd, is één van de doelstellingen van competentiegericht onderwijs het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Een aantal knelpunten die in het ARK-rapport worden benoemd, kunnen met de invoering van het competentiegerichte onderwijs worden opgelost, zoals het verbeteren van de aansluiting van de theorie op de praktijk. Ook kunnen leerlingen met het competentiegerichte onderwijs van breed naar smal worden opgeleid, waardoor jongeren de keuze voor hun uiteindelijke beroep veel bewuster kunnen maken en voortijdig schooluitval kan worden voorkomen.

In het studiejaar 2009/2010 zal in de eindevaluatie van de competentiegerichte kwalificatiestructuur ook gekeken worden naar mogelijke effecten op de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt.

11

Deelt het kabinet de analyse van het ROC Zadkine die voortdurend verschuivende verwachtingen ten aanzien van bpv ziet? (pag. 18)

Ik ben van mening dat de afgelopen jaren geen sprake is geweest van verschuivende verwachtingen ten aanzien van bpv. Zie hiervoor verder mijn antwoord op vraag 1.

12

Welk belang hecht het kabinet aan deze Governance Code, die het Centraal Orgaan van Landelijke Opleidingsorganen van het bedrijfsleven (Colo) voor kenniscentra heeft ontwikkeld, in het licht van het onderhavige onderzoek? (pag. 22)

Het kabinet vindt het van groot belang dat de kenniscentra zelf het initiatief hebben genomen de Governance Code te ontwikkelen voor de verantwoording aan de overheid en andere belanghebbenden. De bepalingen in de code hebben betrekking op het besturen van het kenniscentrum, op het toezicht daarop en op het afleggen van verantwoording aan de overheid en stakeholders. De code geeft het kenniscentrum richtlijnen voor de invulling van zijn governance en geeft de omgeving duidelijkheid over wat zij van een kenniscentrum mag verwachten en hoe zij de governance van een kenniscentrum kan beoordelen. De kenniscentra passen deze code vanaf 1 januari 2008 toe. Indien een kenniscentrum redenen heeft om van een van de bepalingen in de code af te wijken geeft het kenniscentrum uitleg en verantwoording.

De naleving van de Governance code wordt gevolgd door een onafhankelijke monitorcommissie. Aan de hand van de rapportage van de monitorcommissie en de verantwoordingsdocumenten van de kenniscentra zal worden bezien of de Governance code voldoende waarborgen biedt voor een verantwoorde scheiding van publieke en private activiteiten.

Zoals al opgemerkt is bij beantwoording van vraag 3 gaat het ministerie van OCW samen met Colo enkele kenniscentra bezoeken om antwoord te krijgen op de vraag welke risico's worden veroorzaakt door het hybride

karakter van sommige kenniscentra en hoe kenniscentra deze risico's beheersen.

13

Het kabinet geeft aan dat een betere begeleiding van leerling en ondersteuning van leerbedrijven essentieel is voor de kwaliteit van het praktijkleren. Heeft het onderzoek het kabinet aanduidingen gegeven op welke wijze dit het meest effectief kan worden aangepakt? (pag. 25)

Het onderzoek geeft aanknopingspunten voor een betere begeleiding van leerlingen en een betere ondersteuning van leerbedrijven door de onderwijsinstellingen. Ik wil het echter aan de sector zelf overlaten hoe de begeleiding en ondersteuning van leerlingen en leerbedrijven te verbeteren. In het bestuursakkoord met de MBO Raad en Colo wil ik daarom afspreken dat een servicedocument wordt opgesteld voor de begeleiding van deelnemers en het ondersteunen van leerbedrijven gedurende de bpv (voorbereiding, voortgang, beoordeling).