

Vergaderjaar 2022–2023

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

Nr. 561

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2023

Een van de drie prioriteiten in de werkagenda mbo, die op 14 februari jl. aan uw Kamer is gestuurd (Kamerstuk 31 524, nr. 549), is het verbeteren van de aansluiting van het mbo-onderwijs op de arbeidsmarkt. Er wordt al veel en goed samengewerkt tussen het mbo-onderwijs en het bedrijfsleven. Om deze aansluiting nog verder te verbeteren heb ik met opleiders en werkgevers concrete afspraken gemaakt zodat elke mbo-student, jong en oud, een opleiding vindt die past bij zijn of haar interesses, talenten en capaciteiten en die leidt naar een kansrijke en duurzame plek op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Dit doen we in het licht van de grote opgaven rond klimaat, energie, wonen, zorg en onderwijs, waarbij goede vakmensen onmisbaar zijn. Om deze aansluiting verder te verbeteren is het zaak om ook goed naar het stelsel te kijken.

De kwalificatiestructuur, waarin wordt bepaald wat studenten precies moeten leren om succesvol aan de slag te kunnen op de arbeidsmarkt, is hierin een belangrijk instrument. Uitgangspunt is dat de kwalificatiestructuur studenten enerzijds een robuuste basis biedt en anderzijds voldoende flexibel is, zodat studenten keuzes kunnen maken in hun opleiding die passen bij hun wensen en hetgeen de arbeidsmarkt van hen vraagt. Het flexibiliseren van het opleidingsaanbod en de kwalificatiestructuur is al langer een speerpunt van mijn beleid. Het is van belang om ontwikkelingen op de arbeidsmarkt snel te vertalen naar het onderwijs en hier de juiste vorm voor te vinden, via keuzedelen, mbo-certificaten, de aanpassing van een kwalificatiedossier of ruimte in de onderwijsuitvoering.

Met de Wet doelmatige leerwegen in het mbo, de herziening van de kwalificatiestructuur en de experimenten en pilots gericht op verbetering van de kwalificatiestructuur zijn sinds 2014 een aantal belangrijke maatregelen genomen. Deze maatregelen zijn onlangs geëvalueerd en hebben geleid tot verschillende eind- en tussenrapportages. In de bijlage ontvangt u de volgende rapportages:

1. Evaluatie Wet Doelmatig leerwegen (KBA Nijmegen-ResearchNed)
2. Experiment gecombineerde leerwegen bol-bbl (KBA Nijmegen-ResearchNed)
3. Evaluatie herziening kwalificatiestructuur mbo (KBA Nijmegen-ResearchNed)
4. Evaluatie Wet Doelmatige Leerwegen en herziening kwalificatiestructuur mbo, eindbalans (KBA Nijmegen-ResearchNed)
5. Evaluatie experiment «cross-over kwalificaties, tussenmeting 2021 (KBA Nijmegen)
6. Tweede voortgangsrapportage mbo-certificaten (ResearchNed)

Voorliggende brief bevat een reactie op de bevindingen van de bijgevoegde rapportages. Per thema wordt aangegeven welke lessen hieruit worden geleerd en wat vervolgstappen zijn.

Maatregelen doelmatige leerwegen

Met de Wet doelmatige leerwegen zijn een aantal maatregelen geïntroduceerd die tot doel hadden studenten doelmatiger door het mbo te laten stromen, onder andere door het bevorderen van goede niveauplaatsing aan de start in het mbo en het aantrekkelijker maken van opleidingen. De maatregelen die met deze wet zijn ingevoerd zijn: het verkorten en intensiveren van opleidingen, het verdwijnen van de drempelloze instroom op niveau 2, de invoering van de entreeopleiding en aanpassing van de bekostiging.

Uit de evaluatie van de Wet doelmatige leerwegen blijkt dat het afschaffen van de drempelloze instroom op mbo niveau 2 als positief wordt beoordeeld door scholen. Ook blijkt dat deze maatregel geen invloed heeft gehad op de kenmerken van de ingestroomde studenten, deze zijn min of meer hetzelfde gebleven. Onderwijsteams hebben daarmee nog steeds te maken met een diverse groep studenten. Het aandeel voortijdig schoolverlaters blijft op Entree relatief hoog¹. Wel zijn meer Entree-studenten doorgestroomd naar vervolgonderwijs of werk. Hier worden zij ook steeds beter op voorbereid. Dit is positief. Uit het onderzoek blijkt dat onderwijsteams ook hier te maken hebben met een toenemende diversiteit aan studenten, bijvoorbeeld uit het praktijk- en speciaal onderwijs, statushouders en jongeren met multi-problematiek. Zowel bij Entree als mbo niveau 2 is veel maatwerk en intensieve begeleiding nodig om te zorgen dat meer studenten met succes hun diploma halen en aan het werk gaan. Scholen geven aan dat de complexiteit van de doelgroep ervoor zorgt dat de entreeopleiding vaak langer duurt dan het beoogde jaar.

Er zijn een aantal landelijk te specificeren groepen studenten die bovenmatig vaak uitvallen. Dit zijn onder meer niveau 2 en entrestudenten. Voor studenten met een hoge kans op uitval is tijdige signalering en begeleiding van groot belang.

Deze bevindingen bevestigen de keuze van het kabinet om structureel € 150 miljoen in mbo niveau 2 te investeren. Hiermee kunnen mbo-instellingen extra intensieve begeleiding bieden tijdens de opleiding, de groeps grootte verkleinen of effectief gebleken coronamaatregelen voortzetten. Verder is € 25 miljoen beschikbaar om studenten beter voor te bereiden op de overgang naar de arbeidsmarkt en in het verlengde daarvan nazorg te bieden. Hierbij ligt de focus op Entree en mbo bol niveau 2 studenten. Hierdoor kunnen studenten ook na diplomering nog begeleid worden door de mbo-instelling.

¹ In de Kamerbrief met de hoofdlijnen aanvalsplan voorkomen voortijdig schoolverlaten wordt nader ingegaan op het aandeel voortijdig schoolverlaten in de Entree: 26 695, nr. 142.

Uit de evaluatie Wet doelmatige leerwegen komt ook naar voren dat ongeveer dertig tot veertig procent van de ondervraagden op dit moment positief is over de huidige urennormen van bol- en bbl-opleidingen. Het overige deel is neutraal of negatief. Verder blijkt dat men vaker tevreden is over de urennorm van bbl-opleidingen dan bol-opleidingen. De respondenten geven aan dat urennormen richting geven maar niet automatisch leiden tot kwaliteit. In het bijzonder blijkt de urennorm vooral te knellen in het eerste studiejaar. De norm ligt daar hoger en dat betekent dat de student in het eerste jaar minder in aanraking komt met de praktijk. Signalen dat de huidige urennorm knelt zijn al vaker aan het ministerie afgegeven. De bevindingen van de beleidsevaluatie zijn in lijn hiermee. Ik vind dit zorgelijke ontwikkelingen. Een urennorm is nooit een doel op zich, en dit zou ook niet de beleving van de scholen moeten zijn. De makers van onderwijs moeten voldoende ruimte krijgen om een onderwijsprogramma op te stellen waarmee studenten zo goed mogelijk worden opgeleid tot beginnend beroepsbeoefenaar. Om ervoor te zorgen dat docenten voldoende ruimte krijgen bij de ontwikkeling van onderwijsprogramma's wil ik de urennorm wijzigen. Daarom bereid ik, zoals al aangekondigd in mijn reactie op de evaluatie van de servicedocumenten corona een wetswijziging voor die dit mogelijk maakt².

Experiment gecombineerde leerweg bol-bbl

Het experiment «beroepsopleiding gecombineerde leerwegen bol-bbl» (GLBB) is in studiejaar 2015/16 van start gegaan en geëindigd op 31 juli 2021. Met het experiment krijgen deelnemers in het eerste leerjaar onderwijs in de bol en in het laatste leerjaar in de bbl. Het is aan de instelling of de mogelijk tussenliggende leerjaren worden gevolgd in de bol of de bbl.

De eindrapportage van het experiment gecombineerde leerwegen wijst uit dat de ervaringen positief zijn. Eerder is al, vanwege de coronacrisis en op basis van de vierde tussenevaluatie, besloten dat scholen op structurele basis studenten een dergelijke gecombineerde leerweg kunnen (blijven) aanbieden.³ In een brief aan alle deelnemende scholen zijn, vooruitlopend op een te ontwikkelen handreiking, de voorwaarden benoemd waaraan de uitvoering van de opleiding moet voldoen. In samenwerking met de MBO Raad en in afstemming met de Inspectie van het Onderwijs, DUO en SBB is in 2021 een handreiking gepubliceerd ter ondersteuning van deelnemende en andere scholen die in de toekomst een beroepsopleiding met een gecombineerde leerweg willen aanbieden. Scholen en professionals die nadere vragen hebben over de inrichting van een gecombineerde leerweg, kunnen hiervoor terecht bij het Kennispunt Onderwijs en Examinering.

Herziening van de kwalificatiestructuur

De Herziene Kwalificatiestructuur (HKS) is in 2016 ingevoerd in het mbo met als doel de kwaliteit van opleidingen te verhogen en de aansluiting op de – regionale – arbeidsmarkt te vergroten, te bereiken door de volgende beleidsinterventies:

- Er komen minder kwalificatiedossiers en kwalificaties;
- De overlap tussen kwalificaties wordt weggenomen;
- De kwalificatiedossiers worden transparanter, dunner en overzichtelijker als gevolg van een betere beschrijving van de kwalificatie-eisen;

² Kamerstukken 31 524 en 31 288, nr. 507.

³ Kamerstuk 29 544, nr. 1019.

Eén van de meest in het oog springende onderdelen van de herziening van de kwalificatiestructuur was de nieuwe opbouw van de kwalificatiestructuur. In deze nieuwe opbouw bestaat een kwalificatiedossier uit een basisdeel en profieldelen. Een nieuw element in de herziene kwalificatiestructuur zijn de keuzedelen. In de kwalificatiestructuur wordt per beroepsopleiding beschreven welke kwalificatie-eisen (competenties, kennis en kunde) studenten dienen te beheersen na afloop van de opleiding. Deze kwalificatie-eisen vormen voor de mbo-instelling de basis voor de inrichting van het onderwijsprogramma en de examinering. Met de herziening van de kwalificatiestructuur zijn de kwalificatie-eisen van de met elkaar verwante beroepsopleidingen in één kwalificatiedossier opgenomen, waarbij gemeenschappelijke onderdelen worden beschreven in een basisdeel en specifieke onderdelen in profieldelen. Ook zijn met de herziening de beroepsopleidingen verbreed. Studenten volgen naast verplichte onderdelen ook keuzedelen. De keuzedelen zijn gericht op een verdieping of verbreding van de opleiding. Op deze manier kan in de beroepsopleiding beter ingespeeld worden op actuele ontwikkelingen in het beroep. Ook kunnen keuzedelen ingezet worden voor een extra voorbereiding op een vervolgopleiding.

De eindrapportage over de herziening van de kwalificatiestructuur laat zien dat na een aanzienlijke daling van het aantal kwalificatiedossiers vlak na de invoering van de herziening van de kwalificatiestructuur er inmiddels sprake is van een lichte stijging. Uit de eindrapportage blijkt dat de herziene kwalificatiedossiers inderdaad als gemakkelijker leesbaar worden ervaren en dat de nieuwe beschrijvingswijze een bijdrage heeft geleverd aan het reduceren van de complexiteit van de kwalificatiedossiers. Uit de rapportage blijkt dat de maatregelen van de herziening van de kwalificatiestructuur een positief effect hebben op aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt en op flexibiliteit en responsiviteit naar de arbeidsmarkt. Toch is er vanuit de scholen een vraag naar verdergaande flexibilisering. De wens bestaat dat er meer ruimte voor flexibiliteit komt voor scholen, regio's en bedrijfsleven om aanpassingen aan de kwalificatiestructuur sneller te kunnen doorvoeren.

De invoering van keuzedelen is nog in volle gang. Het is een complexe operatie die ook veel beslag legt op de scholen en de teams. Bij de invoering van keuzedelen is bepaald dat een keuzedeel is gekoppeld aan één of meer kwalificaties. Deze koppeling wordt ook door mij als Minister van OCW vastgesteld. De koppeling maakt duidelijk welke keuzedelen de mbo-instellingen bij welke kwalificaties kunnen aanbieden. In december 2019 is met de veranderaanpak keuzedelen aangekondigd deze koppeling los te laten, zodat mbo-scholen zelf in overleg met het bedrijfsleven kunnen bepalen welke keuzedelen worden aangeboden bij welke opleiding. Voor het loslaten van de koppeling is een wetswijziging nodig. Vooruitlopend hierop stel ik als Minister van OCW vanaf augustus 2020 bij nieuwe keuzedelen geen koppeling meer vast. Uit de 7e en 8e rapportage van de monitor keuzedelen van SBB blijkt dat onderwijsinstellingen zich niet altijd aan deze regels houden. Dat gebeurt deels per ongeluk als administratieve fout, maar ook deels bewust. Hiermee handelen onderwijsinstellingen tegen de geldende wet- en regelgeving in. Ik begrijp dat scholen meer flexibiliteit wenselijk achten, daarom is ook een wijziging van de wet op dit punt aangekondigd. Maar ik wil instellingen nogmaals op de regels wijzen. Indien een instelling een keuzedeel van voor augustus 2020 wil aanbieden bij een kwalificatie waar deze niet aan gekoppeld is, dan moet hiervoor een koppeling aangevraagd worden. Enkel voor keuzedelen die na augustus 2020 zijn vastgesteld geldt dat geen koppeling aangevraagd hoeft te worden.

Cross-overs en certificaten

Naast de herziening van de kwalificatiestructuur zijn er aanvullende initiatieven gestart die ieder op eigen manier gericht zijn op verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Met twee nog lopende experimenten «ruimte voor de regio» en «cross-overs» wordt ervaring opgedaan met nieuwe werkwijzen om de inhoud van mbo-opleidingen effectiever aan te passen aan ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, wensen van de student en om de betrokkenheid en eigenaarschap van scholen en bedrijfsleven te versterken bij het vormgeven van opleidingen.

Ook is ervaring opgedaan met de ontwikkeling van mbo-certificaten en hebben mbo-scholen de mogelijkheid gekregen om, in het kader van een Leven Lang Ontwikkelen (LLO)-aanbod, arbeidsmarktrelevante onderdelen van opleidingen aan te bieden die kunnen worden afgerond met een landelijk erkend mbo-certificaat. Deze opleidingen worden aangeboden in de derde leerweg.

De tussenmeting van de cross-over kwalificaties geeft een eerste beeld dat het eigenaarschap zoals dit is vormgegeven in de cross-overs werkt. Het laat zien dat er een meerwaarde is door de kennis en input vanuit individuele mbo-instellingen en bedrijven te combineren met landelijke coördinatie en toetsing op doelmatigheid en arbeidsmarktrelevantie.

Uit de tussenmeting mbo-certificaten over 2021 blijkt dat bij- en omscholing van werkenden en werkzoekenden, met behulp van mbo-certificaten vooralsnog vooral in de zorgsector wordt uitgevoerd. Buiten de zorgsector is de deelname aan certificaatrajecten nog veelal beperkt. Een belangrijke belemmering is dat de onbekendheid met mbo-certificaten bij werkgevers en werkenden nog groot is. Aan aanbodzijde speelt mee dat de inzet op opleidingstrajecten voor mbo-certificaten investeringen vergt en ook veel van de interne organisatie en cultuur vraagt die vaak vooral is gericht op diplomagerichte trajecten. Het kabinet herkent deze bevindingen en zet, in het kader van het beleid voor een leven lang ontwikkelen, in op opschaling van het aanbod korte scholings-trajecten voor werkenden en werkzoekenden in het mbo⁴.

Zo wordt, in het kader van het NGF-project LLO-katalysator, extra mogelijkheden verkend voor het verstrekken van mbo-certificaten op basis van het in dit project ontwikkeld modulair aanbod. Ook wordt een wetsvoorstel voorbereid gericht op verduidelijking van de wettelijke basis voor het aanbieden van afzonderlijke onderdelen van opleidingen in het niet-bekostigd onderwijs.

Vervolgstappen

Het totaalbeeld uit de onderzoeken laat zien dat scholen gematigd positief zijn over de effecten van de maatregelen. Dit geldt in het bijzonder voor de bijdrage van de beleidsinterventies aan de onderwijskwaliteit en de aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd is er altijd verbetering mogelijk. Door het onderwijs aanbod flexibeler te maken, met meer modulair aanbod, kunnen studenten hun opleiding zo vormgeven dat deze beter past bij hun wensen en hetgeen van hen gevraagd wordt op de arbeidsmarkt.

⁴ Kamerstuk 30 012, nr. 147.

Voor het bepalen van vervolgstappen voor de kwalificaties in het mbo is het nodig om niet alleen terug te kijken naar evaluaties van al genomen maatregelen maar is het ook van belang vooruit te kijken.

In 2023 ontvang ik daarnaast het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) «Toekomstbestendigheid van het mbo», de toekomstverkenning vervolgonderwijs en wetenschap en de toekomstverkenning LLO.

Deze inzichten en de inzichten uit de recent verschenen onderzoeken kunnen we gebruiken om de kwalificatiestructuur van de toekomst vorm te geven. Het IBO en de resultaten van de toekomstverkenningen bieden de input om te kunnen bepalen wat nodig is voor een toekomstbestendige kwalificatiestructuur die het mogelijk maakt snel in te kunnen spelen op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en voldoende flexibel is om te voldoen aan de wensen van de student. Daarnaast zal ik ook de SBB vragen om advies te geven over hoe de kwalificatiestructuur kan worden doorontwikkeld. Een van de belangrijkste vraagstukken hierbij is het actueel houden van de kwalificaties. Ik vraag SBB bovengenoemde onderzoeken en evaluaties hierin te betrekken.

Mijn reactie op deze onderzoeken zal ik u in het najaar toesturen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf