

Vergaderjaar 2010–2011

32 316

Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake de invoering van een competentiegerichte kwalificatiestructuur voor het beroepsonderwijs

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 16 december 2010

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

blz.

I ALGEMEEN	2
1. Inleiding	2
1.1. Kern van het wetsvoorstel	4
1.2. Aanleiding	5
1.2.1. Opleidingsdomeinen	6
1.3. Docentenbetrokkenheid	6
2. Competentiegerichte kwalificatiestructuur	7
2.1.1. Certificeerbare eenheden	8
2.1.2. EQF en NQF	8
2.3. Nadere voorschriften bij algemene maatregel van bestuur	9
2.4. Diploma, schoolverklaring en certificaat	9
2.5. Opleidingsaanbod van instellingen	9
3. Entreekwalificatie	10
4. Beheersmaatregelen bij de invoering van de opleidingsdomeinen	10
5. Ondersteuning door het procesmanagement MBO 2010	11
6. Uitvoeringsgevolgen	12
7. Financiële gevolgen	12
8. Draagvlak en gevoerd overleg met de mbo-sector	12
II ARTIKELSGEWIJS	13

¹ Samenstelling:

Leden: Bijleveld-Schouten, A.T.B. (CDA), Ham, B. van der (D66), Bochove, B.J. van (CDA), voorzitter, Miltenburg, A. van (VVD), Bosma, M. (PVV), Voordewind, J.S. (CU), Dijk, J.J. van (SP), Ouweland, E. (PvdD), Wolbert, A.G. (PvdA), ondervoorzitter, Biskop, J.J.G.M. (CDA), Smits, M. (SP), Elias, T.M.Ch. (VVD), Beertema, H.J. (PVV), Dijkstra, P.A. (D66), Braakhuis, B.A.M. (GL), Jadnanansing, T.M. (PvdA), Dekken, T.R. van (PvdA), Dijkgraaf, E. (SGP), Çelik, M. (PvdA), Lucas, A.W. (VVD), Klaveren, J.J. van (PVV), Klaver, J.F. (GL) en Liefde, B.C. de (VVD).
Plv. leden: Vacature CDA, Koşer Kaya, F. (D66), Ferrier, K.G. (CDA), Boer, B.G. de (VVD), Dille, W.R. (PVV), Rouvoet, A. (CU), Kooiman, C.J.E. (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Dam, M.H.P. van (PvdA), Toorenburg, M.M. van (CDA), Wit, J.M.A.M. de (SP), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Mos, R. de (PVV), Pechtold, A. (D66), Gent, W. van (GL), Dijsselbloem, J.R.V.A. (PvdA), Klijsma, J. (PvdA), Staaij, C.G. van der (SGP), Hamer, M.I. (PvdA), Harbers, M.G.J. (VVD), Gerbrands, K. (PVV), Vacature GL en Ladders, W.J.H. (VVD).

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de invoering van een competentiegerichte kwalificatiestructuur voor het beroepsonderwijs. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de competentiegerichte kwalificatiestructuur structureel in te voeren in het beroepsonderwijs. Tevens wordt beoogd de positie van kwetsbare deelnemers verbeteren door een entreekwalificatie voor een vervolgberoepsopleiding of de arbeidsmarkt in het leven te roepen (de AKA-opleiding). Ook wordt hiermee getracht een bredere instroom mogelijk maken via de invoering van opleidingsdomeinen voor deelnemers die nog niet weten voor welk beroep en diploma ze willen worden opgeleid. Tot slot wordt een algemeen experimenteerartikel ingevoerd. De leden van de VVD-fractie hebben op verschillende punten nog de behoefte hebben aan een nadere toelichting.

Ook de leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden zien het competentiegericht onderwijs niet als een doel op zich maar als een middel om mbo'ers beter in staat te stellen om kennis, inzicht en vaardigheden op te doen om later als vakman aan de slag te kunnen. Dat betekent tevens dat zij moeten worden opgeleid om zelfstandig te leren werken, zoals dat ook van hen wordt verwacht in hun latere beroepsleven. In het verleden gebeurde het echter te vaak dat het competentiegericht onderwijs uitpakte als een excuus om de begeleiding door bevoegde docenten op een laag pitje te zetten. De leden vreesden dat daarmee de onderwijsvernieuwing een verkeerde kant dreigde uit te gaan en vinden het daarom belangrijk dat de invoering plaatsvindt op een verantwoorde wijze. Dat betekent dat de mbo'ers moeten kunnen rekenen op voldoende begeleiding door bevoegde en vakbekwame docenten en dat deze docenten voldoende moeten zijn toegerust voor de veranderde aanpak van hun onderwijs. Wat dit betreft verontrust het de leden dat de onderwijsinspectie in «De staat van het onderwijs, Onderwijsverslag 2008/2009» heeft moeten constateren dat in het mbo één op de tien lessen wordt gegeven door een lid van het onderwijsondersteunend personeel. Zij vragen welke stappen de regering gaat zetten om dit verschijnsel tegen te gaan. De voornoemde leden constateren dat het wetsvoorstel al op 10 februari 2010 werd ingediend. Sindsdien is er veel gebeurd: een nieuw kabinet met een nieuw regeerakkoord is aangetreden, diverse adviezen en rapporten zijn verschenen, waaronder van de commissies Onderwijs en Besturing BVE (Oudeman)¹ en Kwalificeren en Examineren (Van Zijl en Hermans) en de Intentieverklaring «Verbinden van de oevers door gedeelde verantwoordelijkheid in het middelbaar beroepsonderwijs» van het georganiseerd bedrijfsleven, het beroepsonderwijs en de kenniscentra. In al deze documenten zijn vergaande voorstellen te vinden, die van invloed moeten zijn op het wetsvoorstel. Zij vragen of de regering niet van mening is dat op basis van deze voorstellen het wetsvoorstel gewijzigd moet worden. Kan de regering inzage geven in de wijzigingen die nodig zijn, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie hebben met genoegen kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden merken op dat, na jaren van experimentele status, het goed is om het competentiegericht onderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs wettelijk te verankeren. Niet alleen biedt dit voor deelnemers zekerheid over de door hen te volgen opleiding, maar ook onderwijsinstellingen en bedrijfsleven weten zich hiermee verzekerd van een wettelijke borging van wat de afgelopen jaren in gezamenlijke inspanning tot stand is gekomen. Het structureel invoeren van de

¹ Kamerstuk 31 524, nr. 83.

competentiegerichte kwalificatiestructuur sluit een periode van experimenteren en onzekerheid af. Daarnaast regelt het wetsvoorstel het invoeren van een entreekwalificatie. De arbeidsmarktkwalificerende assistentopleidingen (hierna: AKA-opleidingen), die vormgeven aan de entreekwalificatie, hebben op diverse plaatsen in het land zeer succesvolle resultaten opgeleverd. De opleiding voorziet in een behoefte op de arbeidsmarkt en is voor veel jongeren een goede oplossing. Verder worden opleidingsdomeinen ingevoerd en een algemeen experimenteerartikel. De leden begrijpen de onderlinge samenhang van de genoemde onderwerpen, maar vragen zich wel af of alle onderwerpen even rijp zijn om per wet te worden ingevoerd. De competentiegerichte kwalificatiestructuur en de entreekwalificatie (de AKA-opleidingen) zijn op basis van experimenten de afgelopen jaren langzamerhand ingevoerd in het veld, waardoor een overgrote meerderheid van de opleidingen ondertussen competentiegericht wordt aangeboden. De discussie over de opleidingsdomeinen is echter van recenter datum en is nog niet onderwerp geweest van een brede experimentele invoering. De vraag van de genoemde leden is dan ook waarom ervoor is gekozen dit onderdeel ook in dit wetsvoorstel op te nemen.

Verder zijn er de afgelopen maanden rapporten verschenen, zoals die van de commissies Oudeman en van Zijl/Hermans, die gevolgen zouden kunnen hebben voor het voorliggende wetsvoorstel. Kan de regering aangeven, zo vragen de leden, in hoeverre deze rapporten consequenties kunnen hebben voor het voorliggende wetsvoorstel. De genoemde leden verzoeken de regering dan ook om in de nota naar aanleiding van het verslag dan wel via een wijziging van het wetsvoorstel in te gaan op de effecten van deze rapporten op het voorliggende wetsvoorstel. De leden constateren dat er in verschillende recente rapporten ingegaan wordt op de positie en inrichting van de kenniscentra beroepsonderwijs-bedrijfsleven. Voorziet de regering wijzigingen in de positie van deze kenniscentra in het kader van het voorliggend wetsvoorstel, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en het advies van de Raad van State. Zij zien dat leraren in het middelbaar beroepsonderwijs hard werken om deelnemers goed onderwijs te geven. Zij zijn desalniettemin kritisch over competentiegericht onderwijs vanwege het gebrek aan duidelijkheid, draagvlak en zeggenschap. Deze leden hebben moeite met de verplichting voor elke opleiding om te werken met het competentiegericht onderwijs (cgo). Door de nadruk op competenties, regelt de wet niet alleen wát geleerd moet worden, maar ook in grote mate hoe dat moet gebeuren. Daarmee wordt teveel een soort didactiek opgelegd en dreigt vakkennis ondergesneeuwd te raken. Zij vragen hoe de regering gaat voorkomen dat docenten teveel in de zogenaamde «competentiedidactiek» worden gedwongen. In hoeverre komt de regering tegemoet aan de kritiek van docenten dat zij niet goed weten wat er van hen verwacht wordt? Zij vragen wat de regering vindt van de kritiek van de voorzitter van de commissie Dijsselbloem, dat het cgo parallellen vertoont met het Nieuwe Leren. Deze leden zijn van mening dat mbo-opleidingen een algemeen geldend eindniveau moeten hebben, maar het is de vraag in hoeverre het huidige wetsvoorstel daaraan voldoet. Veel docenten klagen over de vage kwalificatiedossiers. Zij werken liever met een helder eindniveau, gericht op vakkennis. Een eindniveau kan tevens voor ieder leerjaar apart worden vastgesteld. Hiermee wordt voorkomen dat leraren tamelijk nietszeggende competenties moeten afvinken.

Deze leden zijn van mening dat het mbo-onderwijs breed gedragen moet worden door docenten. Ook de regering heeft baat bij leraren die gemotiveerd aan de slag gaan met de gekozen systematiek. Zij vragen hoe de regering voorkomt dat docenten gedemotiveerd raken door een

omslachtige onderwijshervorming. Vanwege het controversieel verklaren van het wetsvoorstel heeft de behandeling vertraging opgelopen. Zij vragen wanneer wordt verwacht dat de wet in werking kan treden. In hoeverre kunnen opleidingen invoering van cgo uitstellen, zo vragen zij. De Raad van State merkt op dat 62% van de docenten vindt dat competentiegericht onderwijs ten koste gaat van vakkennis. De voornoemde leden vragen waarom dan toch dit wetsvoorstel naar de Kamer is gestuurd. Zij vragen hoe de regering dit rijmt met het feit dat Nederland onlangs is gedaald in de PISA ranglijst van de OESO¹? Wat doet de regering om de vakkennis niet te laten verwateren? 43% van de docenten is van mening dat deze onderwijsvorm de verantwoordelijkheid te veel bij de leerlingen legt. Zij vragen of de regering wetenschappelijk kan aantonen dat leerlingen vanaf 15 jaar oud deze verantwoordelijkheden aankunnen. Kan dit antwoord worden uitgesplitst per niveau, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake de invoering van een competentiegerichte kwalificatiestructuur voor het beroepsonderwijs. Zij hebben verschillende vragen hierbij.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel hetgeen beoogt onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs te wijzigen inzake de invoering van een competentiegerichte kwalificatiestructuur voor het beroepsonderwijs. De leden onderschrijven de uitgangspunten van het wetsvoorstel, waaronder het bevorderen van de aansluiting op de arbeidsmarkt en de samenleving. Deze leden beperken zich in dit stadium tot enkele punten waarop zij in ieder geval nog de behoefte hebben aan een nadere toelichting. Deze leden verzoeken de regering toe te lichten op welke wijze is voldaan aan de randvoorwaarden bij de invoering van het competentiegericht onderwijs zoals geformuleerd in de door de Kamer aangenomen motie van de leden Slob/Biskop², over de voorbereiding van het competentiegericht onderwijs en daarbij in ieder geval in te gaan op de vraag hoe de aansluiting tussen het mbo en het hbo verbeterd zal worden.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden het van belang dat op korte termijn voorzien wordt in een wettelijke verankering van het competentiegericht onderwijs. Zij betreuren dat in de loop der jaren mede door overheidsbeleid veel onduidelijkheid is ontstaan over de inhoud van het competentiegericht onderwijs, zodat nauwelijks meer in algemene zin is aan te geven wat dit onderwijs precies inhoudt. Naar de mening van deze leden is het opmerkelijk dat het wetsvoorstel spreekt over de invoering van een competentiegerichte kwalificatiestructuur, terwijl de competenties voor een groot deel achter de horizon zijn verdwenen.

1.1. Kern van het wetsvoorstel

De leden van de SGP-fractie signaleren dat in het wetsvoorstel uiteenlopende sturingsprincipes te vinden zijn. Zo wordt ingezet op meer mogelijkheden voor differentiatie, terwijl tegelijkertijd uniformering en centralisering wordt voorgesteld als het gaat om zaken rond het referentiekader. Zij vragen of deze aanpak voldoende coherent is en een eenduidig signaal geeft naar de sector.

¹ Kamerstuk 32 500 VIII, nr. 76.

² Kamerstuk 31 524, nr. 13.

1.2. Aanleiding

De leden van de VVD-fractie merken op dat 25% van de instellingen in 2009 nog niet op tijd dreigde klaar te zijn voor invoering. Inmiddels wordt 84% van de deelnemers aan het beroepsonderwijs competentiegericht opgeleid. Voor een zorgvuldige vergelijking lezen de leden graag de percentages voor de opleidingen en voor de instellingen apart.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het advies «Naar meer doelmatigheid in het mbo» van de commissie Kwalificeren en Examineren op het terrein van de kwalificatiestructuur (een kern van het wetsvoorstel) een aantal concrete aanbevelingen bevat over de ontwikkeling van kwalificatiedossiers, de diplomering en de Crebo¹-systematiek. Zij vragen of de regering deze aanbevelingen overneemt. Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat zijn de gevolgen daarvan voor het wetsvoorstel, zo vragen deze leden. Zij verwijzen naar het advies «Naar meer focus op het mbo» van de commissie Onderwijs en Besturing BVE² dat als een hoofdlijn aangeeft dat er in de bve-sector naast stabiliteit ook ruimte en vereenvoudiging nodig zijn. Zij vragen hoe de regering deze hoofdlijn beoordeelt en wat het oordeel van de regering is over de aanbevelingen van deze commissie. Is de regering van oordeel dat het wetsvoorstel aan de hier genoemde hoofdlijn voldoet? Zij vragen wat de gevolgen zijn voor het wetsvoorstel. In het verleden signaleerden deze leden dat de kwalificatiedossiers voor mbo-opleidingen onderling sterk verschilden en soms ook zo gedetailleerd voorschreven wat er moest gebeuren, dat het niet meer om het wat, maar om het hoe van het onderwijs leek te gaan. Zij vragen wat de regering, behalve de sterkere positionering van docenten bij de paritaire commissies heeft ondernomen om dit fenomeen te beteugelen. Zij verzoeken om nadere informatie over de examinering in het mbo. Naast de invoering van centrale examinering voor taal en rekenen is de ontwikkeling gaande van standaardisatie van de beroepsgerichte elementen gaande, via onder meer de examenprofielen en het afnemen en zo mogelijk gezamenlijk inkopen van landelijk gevalideerde examenproducten bij examenleveranciers. Welke gevolgen heeft deze ontwikkeling voor het wetsvoorstel, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de SP-fractie merken op dat als reden voor beëindiging van het bestaande op eindtermgerichte kwalificatiestructuur wordt gegeven dat het daarop gebaseerde onderwijsaanbod niet langer een adequaat antwoord bood op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de maatschappij. Deze leden horen desondanks dat veel werkgevers en onderwijzer klagen over het kennis- en kundeniveau van leerlingen na het behalen van hun diploma. Zij vragen waarom toch wordt verondersteld dat deze onderwijsvorm een adequaat antwoord biedt.

De leden van de D66-fractie vragen of er gevolgen zijn voor het invoeringstraject van het competentiegerichte onderwijs door het opgelopen uitstel bij de behandeling van het wetsvoorstel? Invoering was oorspronkelijk voorzien op 1 januari 2011. Kan de regering aangeven hoe een aangepast tijdsplan eruit ziet, zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie vragen of het idee van een op competenties gebaseerde kwalificatiestructuur nog voldoende aansluit bij de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Deze leden constateren dat juist in toenemende mate behoefte is aan de specifieke deskundigheid van beroepskrachten, waarbij algemene vaardigheden een noodzakelijke aanvulling vormen. Zij wijzen bijvoorbeeld op de groei van vakcolleges, die ook door de regering wordt ondersteund. De competentiegerichte kwalificatiestructuur gaat echter uit van algemene en universele vaardigheden, die uitgewerkt worden voor het specifieke beroep. De competen-

¹ Centraal Register Beroepsopleidingen.

² Kamerstuk 31 524, nr. 83.

tiestructuur lijkt wat dat betreft de omgekeerde wereld, zo merken deze leden op.

1.2.1. Opleidingsdomeinen

De leden van de VVD-fractie hechten veel waarde aan het zogenaamde «stapelen» en de mogelijkheid om van een mbo-opleiding door te stromen naar een hbo-opleiding. Zij vernemen graag van de regering hoe het op dit moment gesteld is met de afspraken die de mbo-raad en de hbo-raad hebben gemaakt (in 2008) over het afstemmen van de doorstroommogelijkheden. Zij vragen of deze afstemming aansluit bij het onderhavige wetsvoorstel. Zo nee, is de regering dan bereid aan de mbo-raad en hbo-raad te vragen opnieuw afstemming te zoeken om de mogelijkheid om door te stromen te behouden, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie zijn zich ervan bewust dat nog niet iedere jongere die in het mbo instroomt meteen weet voor welk beroep hij of zij wil worden opgeleid. Dat maakt maatwerk noodzakelijk. Daarom is het ook een goede zaak dat zo'n jongere kan kiezen voor een opleidingsdomein of kwalificatiedossier. Uiteindelijk moet de jongere wel met een beroepskwalificatie het mbo afsluiten. Welke deelnemersaantallen worden verwacht bij de keuze voor een opleidingsdomein of kwalificatiedossier en wat zijn de verwachte gevolgen voor de benodigde bekostiging bij de variabele duur van de programma's.

De leden van de D66-fractie vinden de invoering van opleidingsdomeinen een goed idee. Zij vragen echter waarom de regering er niet voor kiest om in het eerste jaar alle leerlingen in een opleidingsdomein in te schrijven. Na het eerste jaar kunnen deze leerlingen worden ingeschreven in de richting die zij kiezen (bij BOL¹ opleidingen). Vanzelfsprekend kunnen zij in het eerste jaar al vakken en stages volgen in de richting die zij willen gaan kiezen. Zij vragen of de regering uiteen kan zetten hoe groot het verschil in administratieve lasten zou zijn tussen beide systemen. Klopt het dat de uitkomsten van de simulaties met beide systemen voor wat betreft de administratieve lasten al bekend zijn? Zo ja, wat zijn volgens de regering de uitkomsten van deze simulaties, zo vragen deze leden. Op welke wijze draagt de invoering van de opleidingsdomeinen bij aan het terugdringen van studie-uitval in het beroepsonderwijs? Deze leden vragen de regering vervolgens welke relatie zij legt tussen het niveau van de vooropleiding en de inschrijving bij het mbo. Gaat de regering een onderscheid maken tussen leerlingen die vanuit de gemengde en theoretische leerweg doorstromen naar het mbo? Zij vragen of de regering overweegt entree-toetsen in te voeren voor taal en rekenen.

1.3. Docentenbetrokkenheid

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de opmerkingen van de Raad van State over het draagvlak onder docenten. De regering heeft naar aanleiding van de opmerkingen de memorie van toelichting aangepast. Naar aanleiding van de commissie Dijsselbloem en het eigen onderzoek van de Kamer naar het «Dijsselbloemproef» zijn van het competentiegericht onderwijs², vinden de leden het opmerkelijk dat de regering er door de Raad van State op gewezen wordt dat de suggestie wordt gewekt dat geen aandacht besteed is aan het draagvlak onder docenten. Uit het eigen onderzoek van de Kamer³ bleek dat het draagvlak onder bestuurders en management heel groot was, maar dat het draagvlak onder docenten een stuk lager lag. Het belang van het onderwijsveld en de deelnemers moet voorop staan in de ogen van de leden. Het draagvlak op de werkvloer moet gezien worden als belangrijke succesfactor voor het slagen van de implementatie.

¹ beroepsopleidende leerweg.

² Kamerstuk 31 007, nr. 6 *Tijd voor onderwijs; eindrapport*.

³ Kamerstuk 31 524, nr. 2.

De leden van de CDA-fractie merken op dat uit het onderzoek dat de Kamer heeft gedaan naar de invoering van het competentiegericht onderwijs is gebleken, dat vooral de betrokkenheid van docenten te wensen heeft overgelaten. Deze leden hebben met instemming kennisgenomen van de versterkte positie die docenten inmiddels hebben ingenomen in het proces. Niet alleen zijn een derde van de docenten betrokken bij de ontwikkeling van kwalificatiedossiers, maar komt de rol van de docenten nadrukkelijk ook naar voren bij het vertalen van de kwalificatiedossiers naar het uiteindelijke onderwijs. Daarnaast is er het formele medezeggenschapstraject binnen scholen waaraan docenten een bijdrage leveren. Via het professionele statuut wordt de professionele ruimte geregeld. Deze leden vragen in hoeverre de genomen maatregelen de houding van docenten ten opzichte van competentiegericht onderwijs hebben beïnvloed.

De leden van de SP-fractie merken op dat er verschillende manieren worden beschreven waarop docenten invloed kunnen uitoefenen op het onderwijs. Zij vragen op wat voor manier docenten (teams) van mbo-opleidingen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel inspraak hebben over de invulling van het competentiegericht onderwijs. Vorig jaar september werd duidelijk dat zeggenschap voor docenten in het middelbaar beroepsonderwijs veel meer een probleem is dan bij andere onderwijstypes. Zij vragen in hoeverre dat nu is verbeterd en hoe de cijfers nu zijn. Zij vragen waarom docenten geen formele positie hebben bij de ontwikkeling van de kwalificatie-eisen ook al wordt gesteld dat hun inbreng van groot belang is. De Raad van State merkt op dat 64% van de docenten zegt op geen enkele wijze betrokken te zijn geweest bij de samenstelling van de kwalificatiedossiers. Zij vragen hoe dit gaat verbeteren en welke concrete doelstellingen hierbij horen.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat docenten geen formele positie hebben bij de ontwikkeling van de kwalificatie-eisen. Hun inbreng is echter wel van groot belang, zo stelt de memorie van toelichting terecht. De leden zijn positief over de toename van de docentbetrokkenheid die de regering constateert. Wel verzoeken deze leden de regering nader toe te zien op welke wijze docenten hun positie bij de ontwikkeling van de kwalificatie-eisen kunnen claimen, bijvoorbeeld bij instellingen waar die docentbetrokkenheid niet van de grond komt.

2. Competentiegerichte kwalificatiestructuur

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de Intentieverklaring «Verbinden van de oevers door gedeelde verantwoordelijkheid in het middelbaar beroepsonderwijs» van het georganiseerd bedrijfsleven, het beroepsonderwijs en de kenniscentra. Deze leidt tot een andere positionering en taakstelling van de kenniscentra beroepsonderwijs-bedrijfsleven. Zij vragen of de regering het eens is met de voorstellen in deze verklaring en welke gevolgen deze voorstellen hebben voor het wetsvoorstel, bijvoorbeeld voor de wettelijke taken van de kenniscentra.

De leden van de CDA-fractie merken op dat bij de beschrijving van de kwalificatiedossiers wordt aangegeven dat er in het studiejaar 2009/2010 241 experimentele kwalificatiedossiers zijn vastgesteld. Deze leden vragen of de regering kan aangeven hoeveel kwalificaties zijn opgenomen in deze 241 kwalificatiedossiers. Bij het competentiegericht onderwijs gaat het om kennis, vaardigheden en beroepshouding om een vak uit te oefenen. Binnen een kwalificatiedossier zijn certificeerbare eenheden te onderscheiden. De leden vragen op welke wijze deze certificeerbare eenheden ingezet kunnen worden om vakvaardigheden te certificeren zonder dat de vereiste kennisniveaus van avo-vakken is bereikt. Als voorbeeld noemen

zij een stratenmaker die goed in staat is om stenen te leggen. Als hij of zij een onvoldoende niveau voor taal en rekenen heeft, kan dan een vakcertificaat of deelkwalificatie worden afgegeven, zo vragen voornoemde leden. Het komt de leden als vanzelfsprekend voor dat wettelijke beroepsvereisten onderdeel zijn van het betreffende kwalificatiedossier. Zij vragen hoe dit is geregeld als het bijvoorbeeld gaat om het drogisterijdiploma. Worden dit type diploma's behaald binnen het kwalificatiedossier, of is hiervoor een vakopleiding na afsluiting van het kwalificatiedossier vereist? Zij vragen of de regering een overzicht kan verstrekken van de beroepen waarvoor dergelijke beroepsdiploma's binnen of buiten de kwalificatiedossiers kunnen worden behaald. Waar het gaat om de geldigheidsduur van de kwalificatiedossiers wordt in de memorie van toelichting opgemerkt, dat gedacht wordt aan een periode van maximaal zes jaar. Deze leden vragen waar deze periode op gebaseerd is en waarom gesproken wordt over «gedacht wordt aan» in plaats van het duidelijk innemen van een standpunt in dezen.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het begrip competenties in het wetsvoorstel voor een competentiegerichte structuur ontbreekt. Aangezien competenties de tegenhanger vormen van eindtermen hadden deze leden verwacht dat in het wetsvoorstel de eindtermen door competenties zouden worden vervangen. Zij vragen waarom daarvan geen sprake is en waarom het uitgangspunt wordt genomen in de kwalificaties. Deze leden vragen wat het betekent voor de houdbaarheid van de competenties dat bepaalde opleidingen het onderwijs structureren aan de hand van kerntaken en werkprocessen, waarbij de competenties nauwelijks nog reële functie hebben. Deze leden constateren dat frequente wijziging van het kwalificatiedossier tot veel verwarring en een hoge belasting voor docenten leidt. Deze leden vragen of kan worden verankerd dat wijzigingen op een vast moment moeten worden doorgevoerd. Zij vragen of het niet een reëel uitgangspunt is dat docenten gedurende het schooljaar van een bepaalde versie van het kwalificatiedossier mogen uitgaan.

2.1.1. Certificeerbare eenheden

De leden van de VVD-fractie merken op dat de met dit wetsvoorstel in te voeren mogelijkheid tot gecertificeerde eenheden afwijkt van de deelkwalificatiesystematiek uit het huidige stelsel, zowel in samenstelling, doel, omvang en aantal. Zij citeren: «Alleen indien daartoe specifieke redenen zijn, kunnen binnen een kwalificatiedossier één of meer certificeerbare eenheden worden onderscheiden.»¹ In de memorie van toelichting wordt tevens gesteld dat «de noodzaak deze apart te vermelden in de kwalificatiestructuur nog onderwerp van gesprek is met diverse partijen in de mbo-sector.»² De leden zijn benieuwd naar de richting van deze gesprekken en de gevolgen van het verdwijnen van de deelkwalificaties voor deelnemers in het beroepsonderwijs.

2.2.2. EQF en NQF

De leden van de CDA-fractie merken op dat de kwalificatiedossiers dienen aan te sluiten bij het Europees KwalificatieKader (EKK). Daarvoor wordt een Nationaal KwalificatieKader (NKK) ontwikkeld dat eind 2010 gereed zou moeten zijn. Deze leden vragen hoever het staat met het NKK en of de afspraak dat vóór 2011 het NKK gereed is, gehaald gaat worden. Tevens vragen de leden van de genoemde fractie nader in te gaan op het aansluiten van de kwalificatiestructuur op het EKK. In de memorie van toelichting wordt al te gemakkelijk, zo lijkt het, gesteld dat het eenvoudig te realiseren is en dat de uitwerking transparant is. Zij vernemen graag een nadere invulling hiervan.

¹ Kamerstuk 32 316, nr. 3, p. 11.

² Kamerstuk 32 316, nr. 3, p. 12.

De leden van de SP-fractie merken op dat de komende periode alle Nederlandse onderwijsniveaus gerelateerd kunnen worden aan het Europese kwalificatiekader. Zij vragen in hoeverre dat juridisch verplicht is, hoe dat in verhouding staat met het uitgangspunt dat lidstaten gaan over hun eigen onderwijsbeleid en vanaf wanneer het verplicht is.

2.3. Nadere voorschriften bij algemene maatregel van bestuur

De leden van de SP-fractie merken op dat een diploma alleen mag worden uitgereikt als de student ondermeer heeft voldaan aan de inspanningsverplichtingen voor burgerschapsvorming en loopbaan.¹ Zij vragen wat dit exact inhoudt, hoe en door wie wordt bepaald wanneer hieraan is voldaan en in hoeverre dit vast staat.

2.4. Diploma, schoolverklaring en certificaat

De leden van de SP-fractie merken op dat wanneer de student zonder diploma de instelling verlaat, hij dikwijls een schoolverklaring mee krijgt. Hierop staat welke delen van de kwalificatie de student beheerst. Dit terwijl de schoolverklaring geen formele status heeft. Zij vragen welke waarde de schoolverklaring in de praktijk heeft.

2.5. Opleidingsaanbod van instellingen

De leden van de CDA-fractie merken op dat bij de invoering van de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake deregulering en administratieve lastenverlichting (DAL) maatregelen zijn genomen om de aangeboden opleidingen voldoende arbeidsmarktperspectief te doen hebben. De leden van de eerdergenoemde fractie vragen de regering inzicht in de effecten van DAL op het aantal aangeboden opleidingen. In hoeverre heeft DAL ervoor gezorgd dat er een meer samenhangend aanbod is ontstaan? Zij vragen of de regering tevens kan ingaan op het ontstaan van gemengde opleidingen in het groen onderwijs zoals zorg en groen, design en groen, etc. Als een dergelijke ontwikkeling wordt gestimuleerd en er blijken combinatiedossiers mogelijk te zijn die sectoroverstijgend zijn, zou dit dan ook gevolgen moeten krijgen voor de mogelijkheid om op het groen onderwijs ook een theoretische leerweg aan te kunnen bieden, zo vragen deze leden. Waar gesproken wordt over mogelijk andere instrumenten die nodig zouden kunnen zijn om de doelmatigheid van het totale stelsel te waarborgen, kan de regering dan aangeven aan welk type maatregelen wordt gedacht, zo vragen voornoemde leden.

De leden van de D66-fractie merken op dat in het wetsvoorstel wordt gesproken over flexibiliteit en maatwerk. Zij vragen hoe scholen aan deze eis kunnen voldoen zonder dat dit kabinet extra middelen beschikbaar stelt voor het onderwijs. Kan de regering aangeven wat zij hier concreet verwacht van scholen, hoe zij dit gaat meten en op basis van welke criteria zij de scholen wil afrekenen? De voornoemde leden vragen welke extra administratieve lasten hiermee voor scholen zijn gemoeid. Het valt de leden op dat in het wetsvoorstel niet wordt gesproken over het terugdringen van het aantal kwalificaties. Deze leden vinden dat een gemiste kans. Het terugdringen van het aantal kwalificaties vereenvoudigt de administratie voor scholen en kan leiden tot bezuinigingen op de kenniscentra. Zij vragen of de regering kan aangeven waarom ervoor is gekozen niets te doen aan het grote aantal kwalificaties en de onnodig hoge uitgaven aan kenniscentra door de financiering op basis van het aantal Crebo's²?

Deze leden constateren dat de regering op het niveau van de kwalificatie (Crebo) licenties wil kunnen intrekken. Wat zijn de gevolgen van dit besluit voor opleidingen die op meerdere locaties worden gegeven? Trekt de

¹ Kamerstuk 32 316, nr. 3, p. 15.

² Centraal Register Beroepsopleidingen.

regering de licentie voor alle locaties in als de kwaliteit van het onderwijs op een van de locaties onder de maat is, zo vragen de voornoemde leden.

3. Entreekwalificatie

De leden van de PvdA-fractie vinden het van belang dat ook leerlingen die in hun onderwijsloopbaan extra zorg nodig hebben, zoveel mogelijk een startkwalificatie weten te verwerven. De Regionale Opleidingen Centra (ROC's) moeten deze leerlingen daartoe voldoende maatwerk en begeleiding bieden. De leden van de PvdA-fractie vinden het een goede zaak dat er voor jongeren die niet kunnen doorstromen naar een mbo-opleiding op niveau 2 of te starten met een beroepsgerichte opleiding op niveau 1 de arbeidskwalificerende assistentopleiding in het leven is geroepen, die hen een brede entreekwalificatie biedt voor de arbeidsmarkt op mbo niveau 1. Zij vragen of de regering kan toelichten hoe wordt voorkómen dat ook jongeren die intellectueel wel een hoger niveau aankunnen maar toch extra zorg nodig hebben, moeten uitwijken naar deze AKA-opleiding. Van diverse kanten, met name de commissie Onderwijs en Besturing BVE (Oudeman) en de commissie «Zicht op werk» (Kamps) wordt een andere benadering bepleit voor niveau 1 in het mbo. Deze komt er op neer dat er voor niveau 1 beter een andere constellatie en bekostiging kan komen, in samenwerking met het praktijkonderwijs in het vmbo, de AKA-opleidingen en de (komende) werkscholen. In het advies van de commissie-Oudeman staat dat het mbo ook met deze andere constellatie de niveau 1 opleidingen kan blijven aanbieden. In het advies van de commissie-Kamps staat dat het mbo daarin geen rol meer zou moeten spelen. Zij vragen welke positie de regering hierbij inneemt. Welke gevolgen heeft dit voor het wetsvoorstel, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de ontwikkeling van een entreekwalificatie altijd al de instemming heeft gehad, omdat hiermee onnodig schoolverzuim kan worden tegen gegaan en uitgevallen leerlingen gestimuleerd worden terug te keren in het onderwijs. Naast de opmerkingen die gemaakt worden in het eerder genoemde rapport van de commissie Oudeman is ondertussen ook het rapport «Zicht op werk» verschenen met een visie op werkscholen. Zij vragen hoe de regering aankijkt tegen deze ontwikkelingen. Biedt dit wetsvoorstel, met daarin de entreekwalificatie, een voldoende antwoord op de problematiek van kwetsbare, uitvallende en uitgevallen leerlingen, zo vragen deze leden. Zij vragen of de regering wil overwegen om een meer samenhangend aanbod te ontwikkelen waarin Praktijkonderwijs, mbo1, AKA en werkscholen zitten.

4. Beheersmaatregelen bij de invoering van opleidingsdomeinen

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het wetsvoorstel uitvoerige voorschriften bevat voor de inschrijving(sduur), de plaatsing en de registratie van studenten en opleidingen. Zij vragen of deze voorschriften naar het oordeel van de regering in overeenstemming zijn met het uitgangspunt van ruimte en vereenvoudiging. Zo nee, welke aanpassingen wil de regering in het wetsvoorstel aanbrengen om wel aan dit uitgangspunt te voldoen?

De leden van de CDA-fractie juichen het voornemen toe om te komen tot opleidingsdomeinen. Deze leden zijn met de regering ervan overtuigd dat het invoeren van opleidingsdomeinen zal bijdragen tot minder studievertraging en uitval. De genoemde leden vragen echter wel waarom als beheersmaatregelen om risico's te beperken een beperking in de bekostigingsduur wordt aangeduid en een prijsfactor voor opleidingsdo-

meinen. Kan de regering hierop een nadere toelichting geven, zo vragen deze leden. Welke risico's denkt de regering met deze maatregelen te kunnen uitsluiten? Tevens vragen zij of er kan worden ingegaan op een aangeduid mogelijk bijstellen van beleid waar het gaat om een maximum te stellen percentage studenten op een opleidingsdomein. Kan de regering aangeven, zo vragen de leden, waarom er een maximum percentage gesteld zou moeten worden, ook als alle doelen die beoogd worden met de opleidingsdomeinen worden behaald. In de memorie van toelichting wordt verwezen naar een onderzoek naar de gevolgen van de invoering van opleidingsdomeinen. Dit onderzoek zou eind 2009 klaar zijn. Zij vragen of de resultaten van dit onderzoek al beschikbaar zijn en zo ja, waar deze te vinden zijn en zo nee, waarom het onderzoek nog niet afgerond is.

De leden van de SP-fractie merken op dat studenten die nog niet weten welk diploma zij willen halen, tijdelijk een brede opleiding mogen doen via inschrijving voor een opleidingsdomein of kwalificatiedossier. Deze leden vragen in hoeverre instellingen deze optie moeten bieden. De prijsfactor voor opleidingsdomeinen zal zodanig zijn dat die niet uitnodigt tot bovenmatige inschrijvingen voor opleidingsdomeinen. Hoe wordt dat gedaan? Deze leden vragen aan wat voor interventie maatregelen wordt gedacht om een wildgroei tegen te gaan en wanneer er een evaluatie van de opleidingsdomeinen is gepland. De kwalificaties zijn binnen en tussen de kwalificatiedossiers dusdanig op elkaar afgestemd dat doorstroommogelijkheden naar een hoger mbo-niveau of naar het hoger beroepsonderwijs geborgd zijn. Zij vragen of dit betekent dat een diploma op mbo4 niveau na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel automatisch toegang verstrekt aan een hbo-opleiding. Zo nee, wat betekent het dan? Zij vragen wat de huidige belemmeringen zijn in de aansluiting tussen het mbo4 diploma en het hoger beroepsonderwijs. Tevens vragen zij hoe wordt voorkomen dat de competenties zo breed zijn geformuleerd dat ze voor bedrijven vaak lastig herkenbaar zijn. Hoe gaat de regering om met het risico dat een te brede formulering van competenties verkeerde prikkels afgeeft aan opleidingen, in die zin dat zij minder vakinhoud kunnen aanbieden dan wenselijk is, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de D66-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt gesproken over «duurbegrenzing»¹. Zij willen graag weten onder welke omstandigheden volgens de regering een aanpassing van de duurbegrenzing nodig is en aan welke aanpassing de regering dan denkt. Verderop wordt gesproken over het stellen van een maximum aan het percentage ingeschreven studenten op een opleidingsdomein bij instellingen². Kan de regering aangeven welk doel zij met het stellen van een dergelijk maximum beoogt? Tevens vragen zij of de regering kan ingaan op de mogelijke gevolgen van het stellen van een zodanig maximum, gezien de regiofunctie die zij aan het beroepsonderwijs toeschrijft. Betekent dit dat leerlingen zich mogelijk niet kunnen inschrijven in het opleidingsdomein van keuze, zo vragen deze leden.

5. Ondersteuning door het procesmanagement MBO 2010

De leden van de CDA-fractie merken op dat de ondersteuning van het invoeringsproces de afgelopen jaren is geschied door het procesmanagement MBO 2010. Deze ondersteuning loopt af per augustus 2011. Is er al duidelijkheid te geven over de mogelijke ondersteuning na augustus 2011 en zo ja, in welke vorm zou dit dan dienen te geschieden, zo vragen deze leden.

¹ Kamerstuk 32 316, nr. 3, p. 21.

² Kamerstuk 32 316, nr. 3, p. 22.

6. Uitvoeringsgevolgen

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd naar de voortgang en het monitoren van de administratieve invoering bij DUO in januari 2011. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat «administratiesystemen van de instellingen moeten worden veranderd»¹. Zij vragen of de instellingen hier voldoende op zijn voorbereid en of instellingen ondersteuning hebben gekregen voor de overgangsfase, in de vorm van technische hulp of financiële middelen. De financiële gevolgen van de administratieve invoering hebben volgens de memorie van toelichting alleen gevolgen voor DUO. Deze leden vragen of er financiële consequenties voor de instellingen zijn als zij hun administratiesysteem moeten wijzigen en of dat in de algemene bekostiging van het beroepsonderwijs is meegenomen. Zijn de vrijgemaakte middelen die tijdens de experimenteerperiode zijn ontvangen door instellingen niet nodig voor instellingen die op 1 september 2011 de definitieve invoering voltooien, zo vragen deze leden.

7. Financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie merken op dat ten aanzien van de financiële gevolgen is uitgegaan van een snellere afhandeling van het wetgevings-traject dan thans het geval is. Hun vraag is dan ook of de in hoofdstuk 10 van de memorie van toelichting genoemde financiële gevolgen nog correct zijn weergegeven in tijd en in kosten.

8. Draagvlak en gevoerd overleg met de mbo-sector

De leden van de SP-fractie merken op dat de voorstellen tot invoering van de competentiegerichte kwalificatiestructuur en opleidingsdomeinen afkomstig zijn van het veld, zo stelt de memorie van toelichting. Zij vragen of er precies en uitgebreid kan worden aangegeven wat wordt bedoeld met «het veld». Zij vragen graag of per onderdeel van «het veld» aangeven kan worden wie wat heeft voorgesteld. Waarom wordt bij draagvlak niet gesproken over de docenten? De Raad van State verwijst in dit kader ook naar de commissie Dijsselbloem, die stelt dat er voldoende draagvlak moet zijn onder professionals. Het draagvlak onder leraren is slechts 52%. Waarom is dat voldoende voor een dergelijke ingrijpende onderwijsvernieuwing? Ook in het bedrijfsleven is het draagvlak net iets meer dan de helft. Zij vragen waarom dat voldoende is voor een dergelijk ingrijpende onderwijsvernieuwing. Deze leden vragen hoe het komt dat slechts 29% van de leerlingen die competentiegericht onderwijs volgen, goed op de hoogte is van wat competentiegericht onderwijs is. Wat zegt dit over het draagvlak onder leerlingen, zo vragen deze leden. Tevens vragen zij of vakbonden zijn uitgenodigd om mee te praten over het wetsvoorstel en zo ja, wat hun inbreng was en waarom deze niet wordt genoemd. Zo nee, waarom niet en kan dit alsnog gebeuren? Eventuele noodzakelijke wijzigingen kunnen dan per nota van wijziging naar de Kamer worden gestuurd.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat docenten betrokken moeten zijn in het proces. Zij vragen of de regering kan aangeven welke opties zij heeft overwogen anders dan betrokkenheid van docenten via de medezeggenschap. Deze leden ondersteunen het idee van een professioneel statuut, maar vragen of de regering hieraan ook verplichtingen voor leraren koppelt zoals bijvoorbeeld zou kunnen via het lerarenregister. Deze leden vragen of de regering heeft gemeten hoe het draagvlak onder leraren zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld en zo ja, wat daarvan de uitkomsten zijn.

¹ Kamerstuk 32 316, nr. 3, p. 23.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de voorstellen tot invoering van de competentiegerichte kwalificatiestructuur, entreekwalificatie en opleidingsdomeinen afkomstig zijn van het veld. In het traject van de totstandkoming van het wetsvoorstel hebben partijen (Colo¹, Coördinatiepunt, MBO Raad, AOC Raad, Paepon², JOB³, MKB Nederland en VNO-NCW) diverse aandachtspunten naar voren gebracht, zo stelt de memorie van toelichting. Deze leden verzoeken de regering toe te lichten op welke wijze docenten zijn betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel S (artikel 7.1.3 WEB)

Hoewel wordt gesuggereerd dat een geheel nieuwe kwalificatiestructuur wordt ingevoerd, merken de leden van de SGP-fractie inhoudelijk nauwelijks verschil ten opzichte van de definitie van eindtermen. Zij vragen wat de achtergrond daarvan is en welke wezenlijke verandering er in de tekst te vinden is. Verdient het niet de voorkeur om kennis en vaardigheden, dan wel kerntaken en werkprocessen in de definitie op te nemen, zo vragen zij.

Artikel I onderdeel U (artikel 7.2.2 WEB)

In artikel I onderdeel U (artikel 7.2.2 WEB) wordt de AKA-opleiding geplaatst naast de mbo1 opleiding. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven, waarom er voor gekozen is de entreekwalificatie naast de mbo1 opleiding te zetten en niet voor een geïntegreerde opleiding te kiezen.

Artikel I, onderdeel W (artikel 7.2.4. WEB)

Artikel 7.2.4 stelt dat bij ministeriele regeling de landelijke kwalificatiestructuur wordt vastgesteld. De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de regering nader toe te lichten, waarom is gekozen voor een ministeriele regeling.

Artikel VI Inwerkingtreding

In artikel VI wordt de inwerkingtreding van de wet geregeld. Daarbij is aangegeven dat uitgegaan wordt van een invoeringsdatum die op of dichtbij 1 januari 2011 ligt. Gelet op de demissionaire periode van het vorige kabinet is deze datum niet haalbaar. De leden van de CDA-fractie vragen daar of de regering een aangepast tijdpad voor invoering van de wet wil aangegeven en in hoeverre dit consequenties heeft voor eerdere en andere wetgevingstrajecten of overheidsbesluiten.

De voorzitter van de commissie,
Van Bochove

De adjunct-griffier van de commissie,
Arends

¹ Colo is de vereniging van samenwerkende kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven.

² Platform van Aangewezen / Erkende Particuliere Onderwijsinstellingen in Nederland (PAEPON), PAEPON heeft zich in 2010 omgevormd tot de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO).

³ Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs.