

Vergaderjaar 2006–2007

27 451

Koers BVE

Nr. 68

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 april 2007

Bij mijn aantreden als staatssecretaris van OCW trof ik een aantal urgente zaken aan over competentiegericht beroepsonderwijs, de nieuwe kwalificatiestructuur en de examens in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Daarover moet ik nu een besluit nemen en nog voor de afronding van de 100-dagenperiode van het kabinet een heldere koers bepalen. Ik wil u daar graag over informeren. Bij mijn besluit heb ik de uitkomsten betrokken van gesprekken met de meest betrokken partijen, zowel op bestuurlijk niveau als uit de dagelijkse praktijk van onderwijs en bedrijfsleven.

1. Competentiegericht beroepsonderwijs

Competentiegericht beroepsonderwijs: een noodzakelijke vernieuwing

Het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) werkt samen met het bedrijfsleven en de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven aan een grote vernieuwing: het competentiegericht beroepsonderwijs. Dat dient een tweeledig doel: het mbo moet beter aansluiten op de eisen die het bedrijfsleven stelt en het competentiegericht onderwijs moet de deelnemers meer boeien, zodat voortijdig schoolverlaten wordt voorkomen. De realisatie ervan vordert, maar het competentiegericht beroepsonderwijs verkeert nog wel in een experimentele fase (gebaseerd op de artikelen 12.1a.1 en 12.1a.2 van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs). De vernieuwing is indertijd ingezet met het oog op de structurele situatie per 1 augustus 2008. De ontwikkeling van het competentiegericht beroepsonderwijs staat onder regie van de Stuurgroep Competentiegericht Beroepsonderwijs en wordt ondersteund door het Procesmanagement Competentiegericht Beroepsonderwijs.

De invoering van competentiegericht beroepsonderwijs omvat:

- 1) de herziening van de kwalificatiestructuur, met daarin de nieuwe kwalificatiedossiers,
- 2) de vernieuwing van de opleidingen en de examens.

Daarbij geldt de volgende rolverdeling. De overheid stelt aan de voorkant – in een kwalificatiedossier – vast wat iemand moet leren c.q. beheersen om voor een mbo-diploma in aanmerking te komen (het *wat*). De instelling zorgt voor kwalitatief goede opleidingen (het *hoe*). Dit komt tot uitdrukking in voor deelnemers aansprekend en vooral ook voldoende onderwijs. De instelling bepaalt – in afstemming met deelnemers en leerbedrijven – de leer- en onderwijsvormen (zoals bijvoorbeeld keuze voor praktijkgestuurd leren, meer zelfgestuurd leren door deelnemers, projectonderwijs). De instelling zorgt aan de achterkant ook voor een examen dat borgt dat de beginnende beroepsbeoefenaar daadwerkelijk voldoet aan de – in een kwalificatiedossier gestelde – kwalificatie-eisen. Dit examen kan de instelling zelf verzorgen, maar kan de instelling ook elders inkopen of in zijn geheel uitbesteden. De Inspectie van het Onderwijs en het KwaliteitsCentrum Examinering (KCE) verzorgen het toezicht op de kwaliteit van respectievelijk het onderwijs en de examens in het mbo.

Meer tijd voor implementatie

De Stuurgroep heeft mijn voorganger op 13 februari 2007 geadviseerd om een jaar extra de tijd te nemen om ervaring op te doen met het *wat* en het *hoe* van competentiegericht beroepsonderwijs.¹ Volgens de stuurgroep hebben instellingen meer tijd nodig om de vernieuwingen goed door te voeren.

Ik heb besloten – na overleg met diverse partijen – de mbo-sector niet één, maar twee jaar extra de tijd te verlenen om het competentiegericht beroepsonderwijs succesvol in te voeren. Dat houdt in dat de beoogde datum voor de start van de structurele situatie wordt verschoven van 1 augustus 2008 (zoals aangekondigd in de beleidsbrief van 21 december 2005 (Kamerstuk 27 451, nr. 47) naar 1 augustus 2010. Met dit besluit wordt de experimentele periode dus met twee jaar verlengd. Met ingang van de structurele situatie zijn instellingen verplicht om opleidingen in lijn met de nieuwe kwalificatiedossiers aan te bieden. Tijdens de experimentele periode kunnen instellingen op vrijwillige basis starten met nieuwe opleidingen en hier ervaring mee op doen. Elke instelling bepaalt in die periode – binnen de door mij gestelde bandbreedte ten aanzien van het percentage deelnemers – dus zelf het tempo van implementatie (welke en hoeveel nieuwe opleidingen op de betreffende nieuwe kwalificatiedossiers worden gericht; dit betreft het *wat*). Tegelijkertijd bepaalt de instelling de vormgeving van het onderwijs (het *hoe*). De aanpassingen in wet- en regelgeving die deze structurele situatie mogelijk maken, zal ik dan ook later ter hand nemen, zodat de beoogde datum van inwerkingtreding van 1 augustus 2010 kan worden gehaald.

Met dit besluit erken ik dus dat instellingen meer tijd nodig hebben voor de structurele invoering van competentiegericht onderwijs binnen het gehele mbo. Daarvoor heb ik – in aansluiting op de overwegingen van de stuurgroep – de volgende redenen:

- De vernieuwingsoperatie is *complexer en ingrijpender* dan aanvankelijk voorzien. Dat komt ten eerste doordat instellingen behalve de leerinhoud ook – op basis van eigen keuzes – de leer- en onderwijsvormen en de examenvormen vernieuwen. De organiseerbaarheid van de eigen vormgeving van competentiegericht onderwijs (het *hoe*) is complexer naar mate een instelling bij de vernieuwing meer «op de schop neemt» en meer gevarieerde werkvormen hanteert. Zij moeten

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

de randvoorwaarden hiervoor – zoals bijvoorbeeld toerusting van personeel, organisatie, afspraken met leerbedrijven, inbedding in kwaliteitszorgprocedures – nog verder realiseren. Het is ook zaak dat iedere instelling de juiste balans vindt met passende werkvormen, afgestemd op de eigen aard van de leerinhoud en op de behoeften en mogelijkheden van de deelnemers en de leerbedrijven. En dat de instelling hierbij ook goed rekening houdt met de eigen mogelijkheden, met het oog op een kwalitatief verantwoorde vernieuwing. Door meer tijd te nemen, kan de kwaliteit beter worden gewaarborgd. En het komt ten tweede doordat de ontwikkeling van nieuwe kwalificatiedossiers door kenniscentra fasegewijs verloopt, waarbij de ervaringen worden benut voor de verdere verbetering.

- De *bedrijfsvoering* binnen instellingen is een heikel thema. Een onderwijskundige inrichting met een variëteit aan (nieuwe) werkvormen en examenvormen stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de bedrijfsvoering. De eigen onderwijskundige keuzes van instellingen maken – meer of minder ingrijpende – aanpassingen in de bedrijfsvoering noodzakelijk, die de nodige energie en tijd vragen. De uitvoering van de vernieuwing verloopt niet probleemloos. Zoals bekend, bestaan er onder bedrijven, docenten, deelnemers en ouders zorgen over de wijze waarop mbo-instellingen de vernieuwing van het onderwijs in de dagelijkse praktijk vorm geven (het *hoe*). Het is zaak dat instellingen de logistiek op orde hebben en tijdig per opleiding het onderwijs- en examenprogramma en de uitwerking hiervan in roosters beschikbaar hebben. Zo weten deelnemers wat ze kunnen verwachten en wat omgekeerd van hen wordt verwacht.
- *De kwaliteit van de examens*. Examens vormen de afsluiting van de nieuwe opleidingen en die examens komen er dus ook anders uit te zien. Ik wil ruimte hebben om de praktijkervaringen met de examinering en, te zijner tijd, de bevindingen van de toezichthouder te betrekken bij besluiten over de vaststelling van de kwalificatiedossiers die zullen gelden voor de nieuwe opleidingen met ingang van 1 augustus 2010.
- Hoewel minder dan bij bestaande opleidingen, is ook bij nieuwe opleidingen te vaak sprake van te weinig *begeleide onderwijstijd* en niet-naleving van de 850-urennorm bij voltijdse opleidingen. Omdat de inrichting van de organisatie van het onderwijs essentieel is voor succesvolle innovaties, wil ik streng toezien op de naleving van deze norm. Dat doe ik door de beleidslijn uit te voeren die beschreven is in de brief van 7 september 2006 (Kamerstuk 27 451, nr. 60) en in de brief van 12 februari 2007 (Kamerstuk 27 451, nr. 63). Verder zal ik de Tweede Kamer op korte termijn het wetsvoorstel sturen waarbij de 850 urennorm van de Wet studiefinanciering 2000 wordt overgeheveld naar de Wet Educatie en Beroepsonderwijs. Daarmee benadruk ik dat de instellingen een kwantitatief en kwalitatief voldoende onderwijsprogramma moeten aanbieden en uitvoeren. Verder wil ik met dat wetsvoorstel voorkomen dat deelnemers hun studiefinanciering verliezen vanwege maatregelen die ik bij instellingen moet treffen als zij te weinig onderwijsuren realiseren.
- Op 30 maart 2007 heb ik van het Landelijk Actie Komitee Scholieren (LAKS), de Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs (JOB) en de Landelijke Studenten Vakbond (LSVb) een nadere inventarisatie van *klachten van deelnemers* over het nieuwe leren en competentiegericht leren ontvangen. Dit is een vervolg op de «noodklok» die op 26 januari 2007 aan mijn voorganger is overhandigd. Ook zij pleiten voor een zorgvuldige invoering van competentiegericht beroepsonderwijs. Uw Kamer heeft mij op 5 april 2007 per brief verzocht om de antwoorden op het schriftelijk overleg over het nieuwe leren en onderwijstijd vóór 10 april toe te zenden (07-OCW-B-015). Ik heb de Inspectie inmiddels opdracht gegeven de klachten te onderzoeken, daarbij hoor en wederhoor met

de instellingen uit te voeren en mij daarover zo spoedig mogelijk te rapporteren. Ik zal ook de HBO- raad, MBO Raad en VO-raad vragen hoe zij deze klachten wegen en hoe zij binnen de eigen gelederen aan de slag gaan om de oorzaken voor deze klachten weg te nemen. De bevindingen van de Inspectie en de resultaten van deze gesprekken zal ik voorzien van een beleidsreactie en in mei 2007 naar de Tweede Kamer sturen. De overige antwoorden op het schriftelijk overleg zal ik uiterlijk 13 april naar de Tweede Kamer sturen.

- Verder komt binnenkort een onafhankelijke risicoanalyse van het competentiegericht beroepsonderwijs beschikbaar waartoe ik Berenschot de opdracht heb gegeven. Ik zal de Tweede Kamer in mei 2007 informeren over het rapport en wat ik met de uitkomsten en aanbevelingen zal doen.

Het is dus zaak om geen overhaaste stappen te zetten en tegelijkertijd het proces goed te volgen.

Fasegewijze invoering competentiegericht beroepsonderwijs

Ik heb voor ogen dat we in 2010 het volgende streefbeeld hebben gerealiseerd:

- De nieuwe opleidingen zijn goed vorm gegeven, de kwaliteit ervan is gewaarborgd en de bedrijfsvoering is op orde, waaronder de toerusting van docenten. Ik zal de inspectie vragen dit expliciet te betrekken bij het toezicht.
- Instellingen zorgen voor adequate kwaliteitsbewaking en publieke verantwoording aan betrokken actoren. Gelet op het belang van mbo-instellingen als belangrijke maatschappelijke ondernemingen wil ik met de sector overleg over de wijze waarop horizontale verantwoording stevig verankerd kan worden. Daarbij denk ik met name aan betrokkenheid van deelnemers, ouders, docenten, en regionale bedrijven.
- De examens zijn goed vorm gegeven en de kwaliteit ervan is gewaarborgd. Daartoe wil ik op korte termijn met de sector bezien op welke manier nadere standaardisering mogelijk is en kan bijdragen aan een kwalitatief hoogwaardig vormgegeven examen in het mbo. Daarbij wil ik ook betrekken de ervaringen in sectoren die daarbij voorop lopen (zoals administratie, handel en de bakkerijsector), de elders ontwikkelde en kwalitatief goede exameninstrumenten en de deskundigheid van paritaire commissies en toezichthouders.

Ik zal jaarlijks een monitor uitvoeren om vast te stellen in welke mate dit streefbeeld ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. En de inspectie voert binnenkort – naast de reguliere onderzoeken bij instellingen – ook een themaonderzoek uit naar competentiegericht onderwijs in het mbo. Als derde veiligheidsklep – tegen een te overhaaste invoering door instellingen – zal ik in overleg met de sector een bandbreedte hanteren met een jaarlijks maximum percentage ingeschreven deelnemers aan nieuwe opleidingen.

Ik verzoek de instellingen om – samen met betrokken actoren – in de periode tot augustus 2010:

- op basis van de nieuwe kwalificatiedossiers het onderwijs in te richten;
- een goede balans te realiseren tussen theorie en praktijk, structuur en flexibiliteit, «oude» en «nieuwe» leervormen;
- zorg te dragen dat de bedrijfsvoering op orde komt, in het bijzonder wat betreft de toerusting van docenten;
- actief «best practices» uit te wisselen («het wiel hoeft niet overal zelf te worden uitgevonden»);

- goed de effecten van competentiegericht beroepsonderwijs te volgen via de waardering van alle betrokkenen en studie- en examenresultaten.

Tevens verzoek is de kenniscentra om in de periode tot augustus 2010:

- de kwalificatiedossiers goed te evalueren en de ervaringen te benutten voor eventuele bijstellingen.

Ter ondersteuning van dit alles zal ik het Procesmanagement Competentiegericht Beroepsonderwijs vragen de bestaande monitor onder docenten, deelnemers en leerbedrijven/werkgevers aan te scherpen en goede voorbeelden van «wat werkt» te verzamelen en te verspreiden. De monitor onder docenten zal expliciet ingaan op de toerusting van docenten. Ik zal het procesmanagement ook vragen de ondersteuning op het punt van bedrijfsvoering, inclusief de toerusting van docenten, te versterken. Tevens zal ik het procesmanagement vragen de monitoring van het herontwerp kwalificatiestructuur aan te scherpen.

Kwalificatiedossiers: een breuk met het verleden

De kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven hebben begin februari 2007 aan mijn voorganger 141 nieuwe kwalificatiedossiers overhandigd. Volgend jaar zullen de circa 100 resterende dossiers volgen. Elk van deze dossiers beschrijft voor een specifiek beroep wat het inhoudt, welke competenties een beginnende beroepsbeoefenaar moet beheersen en welke kennis en vaardigheden hij of zij daartoe moet opdoen. Ook de kwalificatie-eisen ten aanzien van doorstroom en burgerschap zijn beschreven. De deelnemer moet al deze aangegeven kwalificatie-eisen beheersen om het bijbehorende diploma te kunnen krijgen. Met deze kwalificatie-eisen beschrijven de dossiers wat het middelbaar beroepsonderwijs moet opleveren.

Ik zie in de kwalificatiedossiers in meerdere opzichten een verbetering en een breuk met het verleden:

- Ze bieden door een uniforme opzet meer transparantie over verschillen en overeenkomsten tussen beroepen. Dit zorgt er onder andere voor dat instellingen meer samenhang kunnen aanbrengen in hun opleidingsaanbod.
- De specifieke beroepstaken en de meer generieke gedragscompetenties zijn goed in balans. Kenniscentra hanteren een gestandaardiseerde lijst van competenties. Dit vergemakkelijkt de communicatie over verschillende kwalificaties en maakt de onderlinge overlap beter zichtbaar. Kennis en vaardigheden blijven een integraal en onlosmakelijk onderdeel van de kwalificatiedossiers.
- De technische specificaties in de kwalificatiedossiers zijn een stuk duurzamer geworden. Vroeger werd bijvoorbeeld uitputtend voorgescreven welke materialen een deelnemer moest kunnen hanteren. In de nieuwe dossiers wordt een deelnemer geacht een dusdanige kennis van materialen te hebben dat hij bepaalde beroepstaken kan uitvoeren. Dit maakt het mogelijk om in elke (regionale) context maatwerk te verzorgen voor elke opleiding, zonder dat daarbij steeds kwalificatiedossiers aangepast hoeven te worden.
- De kwalificatiedossiers bevatten expliciet benoemde beheersingsniveaus voor Nederlands. Het gaat immers om een basisvaardigheid voor beroep, burgerschap en doorstroom naar vervolgonderwijs. De ervaringen hiermee in de experimentele opleidingen en de uitkomsten van de «expertgroep doorlopende leerlijnen rekenen en taal» zullen betrokken worden bij een eventuele bijstelling.
- De dossier bevatten, indien van toepassing, ook een aanduiding van de specifieke beroepsvereisten die vanwege (Europese) wetgeving van kracht zijn.

Kortom: elk kwalificatiedossier is het resultaat van zorgvuldige besluitvorming per sector.

De Stuurgroep heeft mij verzocht de 141 dossiers nu vast te stellen. Daarmee stel ik instellingen in staat om vanaf dit voorjaar deelnemers in te schrijven op de nieuwe opleidingen 2007–2008 die op deze dossiers gebaseerd zullen worden. Instellingen treffen daar al volop voorbereidingen voor. De Stuurgroep stelt ook voor dat ik het gedeelte van een kwalificatiedossier over kennis en vaardigheden *niet* vaststel. Zij is van mening dat ik daarmee instellingen te weinig vrijheidsgraden zou bieden om het onderwijs regionaal op maat in te richten.

Ik heb echter besloten om de onlangs ingediende 141 nieuwe competentiegerichte kwalificatiedossiers *in zijn geheel* vast te stellen voor het studiejaar 2007–2008. Zeker tegen de achtergrond van het actuele maatschappelijke debat over onderwijsvernieuwing vind ik het namelijk belangrijk om ook de kennis en vaardigheden aan de voorkant van het beroepsonderwijs stevig te borgen. Daarmee zeg ik tegelijkertijd dat ik het belangrijk vind dat KCE er aan de achterkant op toeziet dat deze kennis en vaardigheden ook goed geëxamineerd worden. Dat is namelijk van belang voor het civiel effect van een mbo-diploma.

Ik heb natuurlijk zorgvuldig gekeken naar de wijze waarop dit besluit zich verhoudt tot de ruimte die instellingen moeten hebben om met bedrijven in hun omgeving precieze afspraken te maken. Na overleg met diverse betrokkenen ben ik van mening dat de kennis en vaardigheden, zoals aangegeven in de nieuwe kwalificatiedossiers, meer dan voldoende ruimte bieden voor maatwerk in de regio. Volgens mij is een goede balans gevonden tussen «kader stellen» en «ruimte geven».

Kenniscentra zullen vervolgens ook de ervaringen van instellingen en leerbedrijven benutten voor eventuele bijstellingen van dossiers. Mochten mbo-instellingen en leerbedrijven toch in de praktijk problemen ervaren met de invulling van het onderwijs op basis van een nieuw kwalificatiedossier, dan staat het hen vrij om via de paritaire commissie van het desbetreffende kenniscentrum mij tijdig en voorafgaand aan het erop volgende studiejaar een bijgesteld kwalificatiedossier aan te bieden. Als ik dat bijgestelde dossier heb vastgesteld, dan wordt het landelijk van kracht. Voor de «groene sector» stelt de minister van LNV bijgestelde dossiers vast.

2. Examens mbo

Intrekken examenlicenties van reeds bestaande opleidingen

Ik heb de bevindingen van KCE ontvangen over het studiejaar 2005–2006. KCE meldt dat de examens van reeds bestaande, eindtermgerichte opleidingen in 2005–2006 beter op orde zijn. Er is dan ook veel werk in de sector verricht om het achterstallig onderhoud op dit punt weg te werken.

Maar we zijn er nog niet. Op basis van de bevindingen van KCE over de examenkwaliteit van opleidingen in het studiejaar 2005–2006 zal ik op korte termijn een aantal instellingen een voorgenomen beschikking sturen, waarin ik aankondig een aantal examenlicenties van opleidingen te willen intrekken. De minister van LNV volgt dezelfde bestuurlijke natrjecten, waarbij zij in haar afweging tot bestuurlijke maatregelen rekening houdt met de lopende uitvoering van het Actieplan verbetering examinering AOC.

In april kunt u van ons samen een brief verwachten, waarmee wij u het Examenverslag 2005–2006 van KCE aan zullen bieden. In deze brief zullen

wij u ook informeren over de maatregelen die opgelegd zijn aan instellingen voor opleidingen met slechte examenkwaliteit. Op de volgende onderdelen uit de brief wil ik alvast vooruitlopen.

Ik zal examenlicenties intrekken van opleidingen:

- 1) waar de examenproducten/-toetsen in het studiejaar 2005–2006 *in sterke mate niet op orde zijn* én
- 2) die een *eerdere waarschuwing* over onvoldoende examinering in het studiejaar 2004–2005 hebben ontvangen. Aan deze waarschuwing is destijds een verbetertermijn verbonden.

Ik zal de examenlicentie niet intrekken als een opleiding alleen op administratief vlak in gebreke is gebleven. De desbetreffende instellingen krijgen voor deze opleidingen extra verbeterijd om alsnog orde op zaken te stellen. Ik zal in alle gevallen het belang van de deelnemer goed voor ogen houden. Ook zal ik instellingen de mogelijkheid bieden hun zienswijze te geven op het voorgenomen besluit, voordat ik definitief overga tot het intrekken van de examenlicentie.

De bevindingen van KCE laten zien dat een behoorlijk aantal instellingen er wel in is geslaagd om de examenkwaliteit van hun opleidingsaanbod op het vereiste niveau te brengen of daar te houden. Deze instellingen zal ik een brief sturen, waarin ik mijn waardering voor hun inzet en het behaalde resultaat uitspreek.

Tenslotte

Er wordt intensief en vol overgave gewerkt aan de vernieuwing. Het verzoek om verlenging van de experimenteerperiode wil ik in. Maar ik wil wel zien welke toegevoegde waarde competentiegericht onderwijs daadwerkelijk oplevert. Met het genoemde streefbeeld heb ik aangegeven waar ik uit wil komen en waarop ik het overleg met partijen aan wil gaan. Hierbij heb ik een aantal expliciete punten geformuleerd waaraan partijen nader vorm en inhoud moeten geven.

Ik zal op korte termijn een brief aan de instellingen sturen waarin ik de bovenstaande maatregelen nader toelicht en aangeef wat ik van instellingen verwacht. En ik zal mij nader beraden op de vormgeving van het toezicht.

Het mbo is essentieel voor een goed draaiende economie. Des te meer reden om de noodzakelijke vernieuwingsprocessen zorgvuldig en kritisch vorm te geven en de zaken die niet goed gaan helder te benoemen en aan te pakken. Gezamenlijk met alle betrokkenen kunnen we zo zorgen dat het mbo bij de tijd blijft en dat de kwaliteit van het onderwijs op orde is.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart