

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw mr. drs. I.K. van Engelshoven
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Datum
21 februari 2019

Onderwerp
Wetsvoorstel door-
lopende leerroutes
vmbo-mbo

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/MR/bs/
ATR0529/2019-U017

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Van Engelshoven,

Op 17 januari 2019 heeft het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) het "Voorstel voor wijziging van onder andere de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Leerplichtwet 1969 in verband met de versterking van het beroepsonderwijs, door het wettelijk mogelijk maken van doorlopende leerroutes vmbo-mbo (sterk beroepsonderwijs)" ontvangen voor advisering. De internetconsultatie is gehouden van 17 januari 2019 tot 14 februari 2019. De beoogde datum van inwerkingtreding van de wet is 1 augustus 2020.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

- Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
- Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
- Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
- Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Met het wetsvoorstel wordt geregeld dat een vmbo-school en een mbo-instelling gezamenlijk doorlopende leerroutes vmbo-mbo kunnen aanbieden op niveau 2, 3 en 4. Een doorlopende leerroute bestaat uit één geïntegreerd programma waarin zowel vmbo- als mbo-onderwijs wordt gegeven. Hierdoor wordt het mogelijk om met één docententeam het onderwijsprogramma te verzorgen. Daarbij geldt er één studieduur en onderwijstijd voor de gehele doorlopende leerroute. Jongeren mogen het vmbo-examen in de eerste drie jaren van de doorlopende leerroute afleggen. Voor de geïntegreerde route van vmbo-basisberoepsopleiding naar mbo-2 wordt het mogelijk om het mbo-2 diploma te halen zonder eerst het vmbo-diploma te halen. Het mbo-2 lesprogramma kan binnen het vmbo afgerond worden. De doorlopende leerroutes vmbo-mbo moeten ervoor zorgen dat minder jongeren uitvallen tijdens de opleiding, meer jongeren een startkwalificatie behalen, er een divers onderwijsaanbod is en de doorstroom binnen het beroepsonderwijs verbetert. Daarbij is er

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

momenteel een grote behoefte aan praktisch geschoolde mensen. Volgens de toelichting bij het voorstel moeten vo-scholen, mbo-instellingen en arbeidsmarktpartijen samenwerken om het beroepsonderwijs meer als één geheel vorm te geven, zodat er in de toekomst een goed aanbod is aan beroepsonderwijs dat aansluit op de wensen van de (regionale) arbeidsmarkt. Het ministerie stimuleert in 2019, samen met de VO-raad en de MBO Raad, dat er in elke regio samenwerkingsafspraken vmbo-mbo worden gemaakt. De inzet is dat een jongere in elke regio terecht kan in doorlopende leerroutes vmbo tot en met mbo. Het is aan de vmbo-scholen en instellingen om te bepalen in welke profielen en opleidingen doorlopende leerroutes worden aangeboden, in overeenstemming met de behoeften van het vervolgonderwijs en de regionale arbeidsmarkt.

Het college constateert dat nut en noodzaak van het wetsvoorstel zijn onderbouwd. Het heeft op dit punt geen aanvullende opmerkingen of adviespunten.

2. Minder belastende alternatieven

Al vanaf 2008 experimenteren vo-scholen en mbo-instellingen met doorlopende leerroutes vmbo-mbo. Het vormgeven en implementeren van doorlopende leerroutes vraagt, volgens de toelichting bij het wetsvoorstel, veel van de betrokken scholen en instellingen. De structurele, wettelijke verankering van de doorlopende leerroutes betekent dat vo-scholen en mbo-instellingen die hebben deelgenomen aan de experimenten hun “investering van de afgelopen jaren” kunnen borgen. Met het wetsvoorstel worden ook enkele knelpunten voor de huidige uitvoeringspraktijk opgelost. Vanuit dat perspectief is de wettelijke verankering van de leerroutes een minder belastend alternatief voor de huidige experimentele fase. De toelichting maakt echter niet duidelijk of er door uw ministerie (minder belastende) alternatieven zijn overwogen voor de verankering van de doorlopende leerroutes vmbo-mbo.

2.1. Het college adviseert in de toelichting bij het wetsvoorstel te verduidelijken of er alternatieven zijn overwogen voor de voorgestelde maatregelen.

3. Werkbaarheid

Het college constateert dat er veel aandacht is voor de werkbaarheid en merkbaarheid van de maatregelen. Er is sprake van een programma ‘Sterk beroepsonderwijs’ waarvan het onderhavige wetsvoorstel deel uitmaakt. Op basis van de ervaringen tot nu toe zijn er aanwijzingen dat de aanpak voor de doorlopende leerroutes werkt. Volgens een rapport van SEO uit 2017 is het aantal doorlopende leerroutes in het schooljaar 2016-2017 bijna verdubbeld van 109 naar 202 en is het aantal scholen dat doorlopende leerlijnen aanbiedt toegenomen van 48 naar 77. Ook lijkt een doorlopende leerroute de doorstroming naar het mbo te bevorderen en het voortijdig schoolverlaten te verminderen.¹ Volgens SEO is het draagvlak binnen de instellingen “overwegend goed of voldoende”. Daarnaast zijn er echter ook signalen over de complexiteit van de uitvoering. Het SEO-rapport noemt met name de “bewerkelijke administratieve handelingen” en de wijze van bekostiging. Uit een publicatie van de MBO Raad uit 2018 blijkt dat “respondenten pleiten voor aandacht voor het verbinden van de werelden van vmbo en mbo.” “Samenwerking loopt vaak stroef omdat men elkaars taal niet spreekt en er vanuit landelijke ontwikkelingen niet gekozen is om bijvoorbeeld dezelfde terminologie, aanpak of structuur in het vmbo en mbo neer te zetten. Dat zorgt al voor een eerste drempel of horde”.²

¹ www.seo.nl/uploads/media/2017-76_Implementatie_doorlopende_leerlijnen_vmbo-mbo.pdf

² <https://www.mboraad.nl/publicaties/impressie-van-samenwerkingsinitiatieven-vmbo-mbo>

De evaluatie van de maatregelen is voorzien over vijf jaar. Hiervoor wordt de monitor 'Sterk beroepsonderwijs' ingezet die in 2018 is gelanceerd.³ Dit betekent dat in opdracht van uw ministerie de komende jaren onderzoek wordt gedaan naar de samenwerking in de regio's tussen de vo-scholen en mbo-instellingen op het gebied van doorlopende leerroutes en de versterking van het beroepsonderwijs. Ook wordt er (volgens de website) gekeken naar goede praktijkvoorbeelden en "zaken die nog niet lekker lopen". Het is niet duidelijk of de door het onderwijsveld genoemde knelpunten in de uitvoering, zoals de bekostiging en de bewerkelijke administratie, expliciet aan de orde worden gesteld.

3.1 Het college adviseert in het kader van de monitoring van de doorlopende leerroutes expliciet en gericht te kijken naar de mogelijkheden voor vereenvoudiging van de huidige uitvoeringspraktijk voor het vo en mbo.

De complexiteit en effectiviteit van de wet- en regelgeving is al enige tijd een aandachtspunt voor de MBO Raad. In het kader van het 'Bestuursakkoord OCW - MBO-Raad 2018-2022: Trots, vertrouwen en lef' hebben de mbo-scholen weer aandacht gevraagd voor die complexiteit en effectiviteit. In dit akkoord is daarom onder andere pafgesproken dat er een "brigade" (focusgroep) wordt ingesteld, bestaande uit docenten, studenten en andere deskundigen. Deze brigade kan voorstellen doen voor aanpassing van wet- en regelgeving en voorlichting. Daarbij zullen, volgens het akkoord, in het bijzonder "ook eventuele resterende knelpunten binnen wet- en regelgeving met betrekking tot het een Leven Lang Ontwikkelen worden geïdentificeerd en van een oplossingsrichting worden voorzien. De inspectie zal hierbij betrokken worden".⁴ Gelet op de structurele veranderingen in het beroepsonderwijs is het positief dat er aandacht is voor de complexiteit en effectiviteit van wet- en regelgeving.

De Onderwijsraad geeft in een recent advies aan dat aanpassingen aan het onderwijsstelsel nodig zijn, onder andere om te zorgen voor een betere aansluiting tussen de onderwijssoorten.⁵ U kiest met het voorliggende voorstel voor een versterking van het beroepsonderwijs binnen het huidige stelsel. Met het oog op de toekomstbestendigheid van wet- en regelgeving en in het belang van de uitvoeringspraktijk, geeft ook het college u in overweging te kijken naar het vo- en mbo-bestel. De ervaring leert dat regeldruk vooral daar ontstaat waar systeemwerelden elkaar raken, maar onvoldoende zijn verbonden.

3.2 Het college adviseert vanuit het oogpunt van regeldruk en vereenvoudiging voor de uitvoeringspraktijk te kijken hoe het beroepsonderwijs op de langere termijn het beste gerealiseerd kan worden.

4. Gevolgen regeldruk

De gevolgen voor de regeldruk zijn nog niet volledig in beeld gebracht en gekwantificeerd. Het gaat hierbij om de volgende onderdelen en aandachtspunten die van belang zijn bij de verdere uitwerking van de regeldrukparagraaf:

- Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel is er sprake van "vermindering van administratieve lasten ten opzichte van een regulier onderwijsprogramma, omdat het proces van inschrijving

³ <https://www.sterkberoepsonderwijs.nl/nieuws/monitor-sterk-beroepsonderwijs>

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2018/02/07/bestuursakkoord-mbo-2018-2022-trots-vertrouwen-en-lef>

⁵ <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2018/stand-van-educatief-nederland/item7711>

van de jongere wordt versoepeld". Dit onderdeel is verder niet toegelicht en de vermindering van de regeldruk is niet berekend.

- De instellingen zijn verplicht de start van een doorlopende leerroute vmbo-mbo te melden bij DUO. De verwachting is dat de gevolgen voor de regeldruk "verwaarloosbaar" zijn. Uit de toelichting blijkt echter niet wat deze verplichte melding precies behelst. Het is daarom moeilijk te beoordelen wat de melding betekent binnen de gangbare werkprocessen van de onderwijsinstellingen.
- Volgens het wetsvoorstel moeten de onderwijsinstellingen als zij gezamenlijk een doorlopende leerroute aanbieden, een samenwerkingsovereenkomst sluiten. Die overeenkomst bevat afspraken over de vorm van de samenwerking, de verantwoording, de inzet van personeel en het gebruik van faciliteiten, de (eventuele) overdracht van bekostiging, de wijze waarop het bedrijfsleven zal worden betrokken, en de aanpak bij geschillen. Uit de toelichting blijkt echter niet wat de meerwaarde is van het *verplichte* karakter van de overeenkomst.
- Om de administratieve lasten te beperken wordt een format opgesteld dat de instellingen voor de samenwerkingsovereenkomst kunnen gebruiken. In de toelichting zijn de gevolgen voor de regeldruk nog niet volledig in beeld gebracht en gekwantificeerd. Expliciet zijn alleen de regeldrukkosten voor het "invullen van het format" berekend. De nalevingskosten voor het ontwikkelen en uitvoeren van de afspraken zijn buiten beschouwing gelaten.
- De (eventuele) gevolgen voor de regeldruk voor de betrokken bedrijven/werkgevers en de jongeren (studenten) zijn niet benoemd.

4.1 Het college adviseert de gevolgen voor de regeldruk voor de onderwijsinstellingen, de studenten en de bedrijven/werkgevers volledig in beeld te brengen en te berekenen volgens de systematiek die het Rijk hanteert.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Indienen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris