

Vergaderjaar 2007–2008

**31 289**

**Voortgezet Onderwijs**

**Nr. 39**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2008

In uw brief van 27 mei jl. heeft u mij gevraagd aan te geven in welke mate het toetsingskader zoals beschreven in het eindrapport van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (POO) van toepassing is op de invoering van competentiegericht onderwijs. Hierna geef ik per criterium van het toetsingskader mijn reactie om af te sluiten met een aantal onderwerpen dat ik de komende weken zal oppakken.

**Competentiegericht onderwijs langs het toetsingskader van de commissie POO**

*1. De probleemanalyse is helder, wetenschappelijk onderbouwd en wordt breed gedragen door betrokkenen*

Het bedrijfsleven en het onderwijs hebben in de jaren 90 geconstateerd dat het eindtermgerichte onderwijs op het mbo niet langer toereikend was om studenten op een goede manier voor te bereiden op de praktijk. De oude, eindtermgerichte kwalificatiestructuur sloot niet langer aan op de ontwikkelingen in de arbeidsmarkt en de samenleving. Daarnaast was er behoefte aan een reductie van het aantal kwalificaties, meer ruimte voor scholen om onderwijs zelf vorm en inhoud te geven en de mogelijkheid voor studenten om door te stromen naar het hbo te versterken. Hier lag geen wetenschappelijk onderzoek aan ten grondslag. Wel werden de analyse vanuit de praktijk en de noodzaak tot verandering in de kwalificatiestructuur breed gedragen door betrokken partijen. De overheid is in 2002 aan de wens van bedrijfsleven en onderwijs tegemoetgekomen door ruimte te creëren voor de ontwikkeling van een competentiegerichte kwalificatiestructuur. Dit heeft geresulteerd in een wetwijziging die uw Kamer in 2005 heeft aangenomen, waardoor het mogelijk werd te experimenteren op het gebied van kwalificaties en opleidingen<sup>1</sup>.

De verantwoordelijkheidsverdeling volgens de Wet educatie en beroeps- onderwijs is daarbij volledig intact gelaten. Bedrijfsleven en onderwijsinstellingen zijn binnen de door de overheid gestelde kaders verantwoorde-

<sup>1</sup> Zie ook: Kamerstuk 2004–2005, 29 880, nrs. 6, 7 en 8, Tweede Kamer.

lijk voor het ontwikkelen en onderhouden van kwalificaties. De Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (kbb's) hebben afgelopen jaren gewerkt aan een nieuwe competentiegerichte kwalificatiestructuur, die een kader moet bieden aan de drievoudige opdracht van het mbo; opleiden voor de arbeidsmarkt, voor burgerschap en voor doorstroming naar vervolgonderwijs.

Op basis van een format zijn de kbb's vanaf 2002 volop bezig met de ontwikkeling en verbetering van de kwalificatiedossiers. Bij de opstelling hiervan zijn zowel het (georganiseerd) bedrijfsleven als het (georganiseerd) onderwijs betrokken. Voordat deze ter vaststelling aan de overheid worden aangeboden, beoordelen paritaire commissies de dossiers. Ook deze commissies bestaan uit vertegenwoordigers van het (georganiseerd) bedrijfsleven en van het onderwijs.

Er wordt gaandeweg ervaring opgedaan met de kwalificatiedossiers, wat heeft geleid tot kwalitatief steeds betere dossiers. Inmiddels werken we met een derde versie van de competentiegerichte kwalificatiestructuur, die de komende periode verder wordt verfijnd.

De implementatie van de competentiegerichte kwalificatiestructuur in het mbo vindt plaats op voorstel van betrokken partijen. Voor de competentiegerichte kwalificatiestructuur bestaat draagvlak bij een groot deel van het veld, ook onder docenten en studenten. Scholen geven op basis van deze kwalificatiestructuur zelf vorm en inhoud aan hun opleidingen. Dat is een grote opgave gebleken.

Men ziet de meerwaarde van competentiegericht onderwijs voor studenten en er zijn steeds meer docenten, die aangeven dat cgo studenten boeit en bijdraagt aan minder schooluitval. Wel bestaan er zorgen over en is er kritiek op de manier waarop sommige scholen de competentiegerichte kwalificatiestructuur implementeren.

Die zorgen zijn voor een deel terecht<sup>1</sup>, zo heb ik kort na mijn aantreden als staatssecretaris geconstateerd.

Het was duidelijk dat de implementatie van de nieuwe kwalificatiestructuur meer tijd en inzet vergt. Daarom heb ik scholen twee jaar extra tijd gegeven, één jaar meer dan waar om werd gevraagd. Ook had ik zorgen bij de ondersteuning van scholen bij die implementatie. Daarom heb ik het procesmanagement MBO 2010 opnieuw gepositioneerd. Zij heeft de opdracht scholen gericht te ondersteunen bij de implementatie en gaat daarbij uit van de wensen van de scholen.

Scholen zijn nu, samen met het regionale bedrijfsleven, aan zet. De komende twee jaar zal duidelijk worden of scholen zover zijn dat vanaf augustus 2010 de competentiegerichte kwalificatiestructuur voor het gehele mbo van kracht kan worden. De overheid is uiteindelijk, na afronding van het ontwikkelproces, verantwoordelijk voor het vaststellen van de competentiegerichte kwalificatiestructuur. Daartoe behoort ook besluitvorming over brede en verplichte invoering, resulterend in een voorstel tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

*2. Er is overtuigend aangetoond dat overheidsinterventie noodzakelijk is.* Overheidsinterventie is noodzakelijk om twee redenen:

1. De overheid is eindverantwoordelijk voor de staat van het onderwijs in het mbo en daarmee voor het civiel effect van het mbo-diploma. Een verandering in de kwalificatiestructuur is op beide van invloed;
2. De overstap naar een competentiegerichte kwalificatiestructuur vraagt om wetswijziging. Wetswijziging leidt er onder meer toe dat de kwalificatiedossiers een plek in de wet krijgen, waardoor wordt vastgelegd dat studenten kennis, vaardigheden en beroepshouding moeten verwerven zoals vermeld in het kwalificatiedossier waarop de opleiding is gebaseerd.

<sup>1</sup> Zie ook: Kamerstuk 2006–2007, 30 800 VIII, nr. 139, Tweede Kamer.

In wetgeving wordt niet bepaald op welke wijze scholen hun onderwijs zouden moeten inrichten. Dat behoort nadrukkelijk tot hun eigen verantwoordelijkheid.

*3. Er is een evaluatie beschikbaar van voorafgaand beleid*

Er is geen sprake geweest van door de overheid geïnitieerd beleid, in die zin heeft er geen beleidsevaluatie plaatsgevonden voorafgaand aan het besluit in 2002 ruimte te creëren voor het ontwikkelen van een nieuwe kwalificatiestructuur. Wel is de competentiegerichte kwalificatiestructuur steeds verder ontwikkeld en verfijnd op basis van empirische bevindingen en onderzoeken en adviezen van onder meer de toenmalige Adviescommissie Onderwijs Arbeidsmarkt (ACOA), Stuurgroep cgo, COLO en de MBO Raad.

*4. Er is verantwoord welke beleidsalternatieven zijn overwogen en gekozen*

De regering volgde destijds het standpunt uit het veld dat de eindtermengerichte kwalificatiestructuur niet meer de eisen representeerde van de arbeidsmarkt en de samenleving. Daarom is toen besloten aan de wens van bedrijfsleven en onderwijs tegemoet te komen door ruimte te creëren voor de ontwikkeling van een nieuwe, competentiegerichte, kwalificatiestructuur. Het fundament hiervoor is gelegd door het advies van ACOA «Wending naar competenties» en COLO «Samenwerken aan leren: naar een competentiegerichte kwalificatiestructuur». Vervolgens hebben Colo, MBO Raad (mede namens AOC-raad) en Paepon in een convenant (2003) afspraken, rollen en verantwoordelijkheden vastgelegd om te komen tot een competentiegerichte kwalificatiestructuur.

De overheid heeft vervolgens de vinger aan de pols gehouden via de Cinop-monitors, onderzoek van Keesie, Berenschot en de Inspectie van het Onderwijs<sup>1</sup>.

*5. Neveneffecten en samenhang met overig beleid zijn in beeld gebracht en betrokken bij de verdere uitwerking van het beleid*

Niet alleen onderzoeken (zie reactie op 4) geven zicht op de neveneffecten van het beleid. Daaraan dragen namelijk ook gesprekken bij met bestuurders, docenten, studenten van onder meer de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) en brancheorganisaties.

In de passage «tot slot» van deze brief ga ik in op de onderwerpen die ik de komende periode oppak.

Kortheidshalve verwijs ik u voor het overige beleid naar de strategische agenda bve «Werken aan vakmanschap» (§ 4.4).

*6. De gekozen beleidsoptie is wetenschappelijk gevalideerd*

Zo niet, dan wordt de beleidsvernieuwing onder wetenschappelijke begeleiding eerst kleinschalig in pilots (met controlegroep) uitgetoetst.

*7. De resultaten van deze pilots zijn adequaat geëvalueerd en zichtbaar verwerkt in het beleid*

*8. Er is voorzien in (tussentijdse) evaluaties. Er zal niet worden overgegaan tot overhaaste bijstellingen dan nadat eerst nut en noodzaak zijn onderzocht.*

De huidige versie van de competentiegerichte kwalificatiestructuur is onderbouwd door gebruik te maken van gefaseerde en kleinschalige invoering. Er is gekozen voor *gefaseerde* invoering vanaf 2004 tot (in beginsel) 2008. Kort na mijn aantreden heb ik die datum uitgesteld tot 2010, één jaar later dan waar de sector om vroeg.

---

<sup>1</sup> Zie ook: Kamerstuk 2004–2005, 29 880, nrs. 6, 7 en 8, Tweede Kamer.

Er is ook sprake van *kleinschalige* invoering door per jaar een beperkt percentage studenten competentiegericht op te leiden. In praktijk betekent dit dat na vijf jaar komend studiejaar (2008/2009) inmiddels 72% van de studenten<sup>1</sup> competentiegericht onderwijs zal volgen, oplopend tot (bijna) 100% in 2010. Deze manier van invoeren leidt ertoe dat scholen gaandeweg ervaring opdoen die zij binnen hun school kunnen benutten bij de verdere uitrol van alle nieuwe kwalificaties.

De kwalificatiedossiers worden door de kbb's gemaakt en onderhouden op basis van een format. Dat format is opgesteld door een brede vertegenwoordiging van onderwijs en bedrijfsleven en door mij vastgesteld. De huidige dossiers kennen een structuur die ik de komende periode zal aanhouden. Wel moeten ze verder verbeterd worden. De sector zelf is daarbij aan zet en maakt daarbij gebruik van de praktijkervaringen tot nu toe. Bij mijn besluit over de vaststelling van de dossiers maak ik gebruik van onderzoeken en adviezen van diverse (onafhankelijke) organisaties. Ik betrek daarbij ook de resultaten van mijn gesprekken met bestuurders, docenten en studenten.

Ook de komende twee jaar is het zaak om cgo evidence based op te pakken: wat werkt en wat werkt niet? De sector vaart wel bij het uitwisselen van goede voorbeelden. Nu cgo in een volgende fase is beland, moeten ook deze voorbeelden evidence based zijn voordat ze als «goed» worden aangemerkt.

Ook MBO 2010 speelt hierin een rol: zij inventariseert op scholen wat wel en wat niet werkt en bevordert uitwisseling van deze kennis tussen scholen.

Jaarlijks vindt monitoring en evaluatie plaats met een onafhankelijke evidence-based eindevaluatie in studiejaar 2009/2010.

#### *9. Aan de voorwaarden voor een goede implementatie, waaronder geld, expertise en tijd is voldaan*

De implementatie van de competentiegerichte kwalificatiestructuur vindt gefaseerd plaats. Dat is ook nodig omdat de manier waarop scholen hieraan invulling geven zeer divers is, passend bij hun onderwijsvisie en bij hun studenten. Er lag bij aanvang in 2004 geen doorontwikkeld conceptueel model; scholen bepalen zelf hoe zij opleidingen inrichten als ze daarbij maar gebruik maken van de kwalificatiedossiers.

Dat betekent dat er gaandeweg de overgangperiode expertise wordt opgebouwd. Scholen gebruiken de opgedane kennis en ervaring om cgo verder binnen hun school vorm te geven. Ook tussen scholen vindt uitwisseling plaats.

Scholen worden hierbij ondersteund door MBO 2010. De invoeringsplannen en gesprekken met scholen dienen als basis voor het collectieve ondersteuningsaanbod van het procesmanagement MBO 2010, waaruit scholen kunnen kiezen. Nu de invoeringsdatum is uitgesteld tot 2010 is er tijd voor extra gespreksrondes. Ook voor 2008 en 2009 zullen daarom op basis van de voortgangsrapportages van scholen rondes georganiseerd worden waarin bestuurders het gesprek kunnen aangaan met ten minste een onafhankelijke adviseur. Bestuurders kunnen van zijn kennis en bevindingen gebruik maken. Ik vraag bestuurders de docenten binnen hun school nadrukkelijk te betrekken bij het opstellen van de voortgangsrapportage.

Scholen ontvangen ook materiële ondersteuning. Structurele middelen die volledig inzetbaar zijn voor cgo, maar ook middelen uit de innovatiebox (inclusief 2e tranche FES-middelen) die bestuurders deels in kunnen zetten ten behoeve van de ontwikkeling van competentiegericht onderwijs. Denk hierbij aan het ontwikkelen van leer- en examenmateriaal, docentstages in het bedrijfsleven, een verdere professionalisering van

---

<sup>1</sup> Uit «Prognoserapportage 2008–2009» van procesmanagement MBO 2010, [www.mbo2010.nl](http://www.mbo2010.nl)

docenten en het aanpassen van administratieve processen en de bedrijfsvoering ter ondersteuning van de implementatie van de competentiegerichte kwalificatiestructuur op scholen.

**Tabel 1 geeft meer inzicht in de beschikbare middelen (x 1 miljoen euro):**

	2008	2009	2010	2011	2012
A Middelen specifiek voor cgo					
Incidenteel					
1 MBO 2010 t.b.v. ondersteuning scholen	5	5	2*		
2 Ontwikkelcapaciteit ROC's voor invoeren cgo/om-&bijscholing		5	19,8*		
Structureel					
3 Extra professionals ROC's voor maatwerk cgo				33*	33*
Subtotaal	5	10	21,8	33	33
B Middelen voor innovatie/vernieuwing (waaronder cgo)					
Incidenteel					
4 Innovatiebox FES (2e tranche «Beroepsonderwijs in bedrijf», incl. LNV)	71,8				
5 Implementatie onderwijsnummer t.b.v. inrichting bedrijfsvoering cgo	3				
Structureel					
6 Innovatiebox reguliere middelen	37,4	36,8	36,8	36,8	36,8
<i>Subtotaal</i>	<i>112,2</i>	<i>36,8</i>	<i>36,8</i>	<i>36,8</i>	<i>36,8</i>
<i>Totaal</i>	<i>117,2</i>	<i>46,8</i>	<i>58,6</i>	<i>69,8</i>	<i>69,8</i>

\* Deze zijn vanaf 2010 op de aanvullende post bij het ministerie van Financiën gereserveerd

### 10. De uitvoeringsorganisatie is helder gepositioneerd

Scholen zijn en blijven primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van onderwijs en examinering, derhalve ook voor de voortgang van vakkundige implementatie van de nieuwe kwalificatiestructuur. Ik ben mij er echter van bewust dat de onderwijsvernieuwing complex is en gevolgen heeft voor de gehele organisatie van mbo-instellingen: niet alleen voor het primaire, maar ook voor het secundaire proces.

Ik heb MBO 2010 nadrukkelijk anders gepositioneerd dan onder het vorige kabinet het geval was. Ik vraag van hen geen conceptuele, beleidsmatige agenda. MBO 2010 heeft van mij de opdracht gekregen om scholen *vraag-gericht* te ondersteunen door het aanbieden van activiteiten die aansluiten bij de behoefte van scholen. MBO 2010 mag daarbij niet sturend zijn en scholen didactische concepten opdringen. De verantwoordelijkheid voor een onderwijskundige vertaling van de landelijk vastgestelde kwalificatiedossiers ligt bij de scholen.

De basis van de activiteiten van MBO 2010 ligt dan ook in de invoeringsplannen en voortgangsrapportages van scholen en de gesprekken hierover. De focus richt zich op de thema's inhoud, professionalisering en bedrijfsvoering.

Met de gewijzigde opdracht, samenstelling en positionering van MBO 2010 ben ik van mening dat de positionering van de uitvoeringsorganisatie voldoende is gewaarborgd.

### 11. Diegene die geacht worden de vernieuwing in de praktijk uit te voeren zijn actief betrokken geweest bij de totstandkoming van de vernieuwing en hebben zich een helder beeld kunnen vormen over de consequenties voor hun eigen werk

Zoals ik onder 1) heb toegelicht zijn vertegenwoordigers van het onderwijs samen met die van het bedrijfsleven actief betrokken bij het opstellen van de kwalificatiedossiers.

Ik vind het echter van groot belang dat ook op de scholen zelf docenten, en ook studenten, goed bij het implementatieproces zijn betrokken. In

mijn gesprekken vraag ik bestuurders hier alert op te zijn en de inbreng van de docenten te benutten bij het opstellen van de voortgangsrapportages.

Om docenten beter voor te bereiden op hun taken binnen competentiegericht onderwijs heb ik onder MBO 2010 vorig jaar een aparte loods Professionalisering aangesteld. Docenten, teamleiders en coördinatoren zijn ook betrokken via de experimentclusters die MBO 2010 heeft ingericht. Belangrijke pijlers van deze clusters zijn het testen van kwalificaties, kennisontwikkeling en kennisverspreiding.

Ik ben zelf vaker in gesprek met individuele docenten, teamleiders en coördinatoren. Dat wil ik tot 2010 in een hoge frequentie blijven doen. Ook met studenten van onder meer JOB spreek ik regelmatig. Nu het fundament van de competentiegerichte kwalificatiestructuur gelegd is en men bezig is met de implementatie hiervan ga ik tot 2010 op regelmatige basis met deze groep het gesprek aan. Op die manier kan ik zelf zien hoe de gewenste vernieuwing op dat niveau uitpakt, welke succes- en faalfactoren er zijn, hoe men in de klas aankijkt tegen competentiegericht opleiden en wat ik daaraan in positieve zin kan bijdragen.

*12. Er is voldoende draagvlak onder alle betrokkenen maar in ieder geval onder de professionals die de vernieuwing in de praktijk moeten brengen.* Uit diverse onderzoeken blijkt dat een groot deel van de betrokkenen een meer op competenties gericht beroepsonderwijs van harte ondersteunt. Studenten zijn te spreken over de aandacht voor praktijkleren en steunen de modernisering van hun opleidingen (de Balansschool). Ook docenten zien – met behoud van het verwerven van kennis en vaardigheden – de noodzaak het onderwijs competentiegericht te maken (Tijd van verandering). De kritiek van docenten richt zich met name op de kwaliteit van de uitvoering en de betrokkenheid van docenten daarbij. Die moet beter.

Ik hoor steeds vaker van docenten die al langer met cgo bezig zijn, dat cgo studenten bindt en zelfs een bijdrage levert aan het terugdringen van schooluitval.

In de gesprekken geven docenten aan dat, naarmate zij meer betrokken zijn bij de inrichting van competentiegericht onderwijs en de keuzes die daartoe moeten worden gemaakt, zij met meer enthousiasme aan de slag gaan en de voordelen van competentiegericht onderwijs terugzien in hun dagelijks werk<sup>1</sup>. Ik zie dat als een belangrijke sleutel bij het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering. Een belangrijke constatering waarvoor bestuurders van scholen wat mij betreft alle aandacht moeten hebben: docenten betrekken bij de uitwerking van het hoe op het niveau van de opleiding en daarbij gebruik te maken van de ervaringen van studenten. Van studenten hoor ik regelmatig dat zij structuur en begeleiding belangrijk vinden. Te vaak worden deze gemist. Ook dit zijn belangrijke aandachtspunten.

Kortom, competentiegericht onderwijs is een goede zaak, maar ik deel de zorgen over de kwaliteit van uitvoering.

### **Tot slot**

Met de bestuurders van de roc's voerde ik al op regelmatige basis gesprekken. In de afgelopen maanden heb ik mijn contacten met de mensen op de werkvloer geïntensiveerd. Op deze manier wil ik me laten informeren over de ervaringen in de praktijk met de kwalificatiedossiers.

Bestuurders en docenten hebben mij de afgelopen weken goed geïnformeerd over de wijze waarop zij de kwalificatiedossiers omzetten naar de onderwijspraktijk en over enkele lastige problemen die zij daarbij ervaren. Het gaat dan met name om de status van deel C van het kwalificatie-

---

<sup>1</sup> Zie ook: Kamerstuk 2004–2005, 29 880, nrs. 6, 7 en 8, Tweede Kamer.

dossier. Zij ervaren door vaststelling van deel C te weinig ruimte voor een zorgvuldige implementatie van de kwalificatiedossiers. Een ander punt dat naar voren is gebracht, is de programmeerruimte van scholen. In het mbo stroomt jaarlijks een categorie studenten in die nog niet precies weet voor welk beroep zij wil worden opgeleid. Op verzoek van het onderwijsveld wil ik scholen met ingang van 1 augustus 2010 (als onderdeel van het wetsvoorstel cgo) meer programmeerruimte geven om deze studenten breed te laten instromen in opleidingsdomeinen. Dit zijn clusters van meerdere kwalificatiedossiers met bijbehorende uitstroomdifferentiaties. Het brede programma binnen een domein kan maximaal één jaar duren, waarna een programma gericht op één kwalificatiedossier volgt. Het doel is dat studenten een goede keuze maken om vervolgens een diploma te behalen. Tot slot geven scholen aan dat een duidelijker onderscheid gewenst is tussen de niveaus 1 en 2 enerzijds en niveaus 3 en 4 anderzijds.

Mijn gesprekken met bestuurders en docenten, maar ook met JOB hebben mij doen besluiten te kijken naar deze onderwerpen. Ik zal mij de komende weken bezinnen op welke wijze ik de instellingen voldoende ruimte kan bieden voor een zorgvuldige implementatie en de gesignaleerde problemen kan verminderen. Daarbij zal ik met de inspectie kijken welke consequenties mijn voornemens hebben voor het toezicht. Binnenkort zal ik u in een aparte brief op de hoogte brengen van de uitwerking van genoemde onderwerpen. Direct daarna zal ik ook de scholen informeren.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart