

Vergaderjaar 2019–2020

35 336

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)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 februari 2020

Inhoud

1.	Inleiding	1
2.	Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	1
3.	Voorstel	18
4.	Verhouding tot bestaande wet- en regelgeving	27
5.	Gevolgen en doenvermogen	28
6.	Advies en consultatie	29

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie en de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie, de SP-fractie en de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de GroenLinks-fractie en de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Ik dank de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de in het verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. In de hiernavolgende tekst zal ik, mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, op die vragen en opmerkingen ingaan. Daarbij is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Waar het de leesbaarheid van deze nota naar aanleiding van het verslag ten goede komt is de beantwoording van vragen van verschillende fracties samengenomen. Voor de goede leesbaarheid van de beantwoording zijn de gestelde vragen cursief weergegeven.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting onder 2.2 «Experimenten vmbo-mbo 2-routes (vm2)» dat uit een evaluevaluatie van de experimenten vm2 blijkt dat een derde van de vmbo-scholen en mbo-instellingen die deelnamen aan de experimenten, er niet in slaagde om het traject volgens bovenstaande principes vorm te geven. Twee

derde van de scholen en instellingen slaagde hier wel in. Ziet de regering mogelijkheden om de best practices van deze geslaagde scholen over te brengen op de scholen waarbij het experiment niet slaagde? Op welke manier is de regering van plan dit te gaan doen?

Met het programma Sterk beroepsonderwijs stimuleren en faciliteren het Ministerie van OCW, de MBO Raad, de VO-raad, de Stichting Platforms VMBO (SPV), Connect Groen en het Platform-TL scholen die een doorlopende leerroute willen vormgeven. Zo zijn de afgelopen jaren goede voorbeelden geïnventariseerd, beschreven en gedeeld via de website sterkberoepsonderwijs.nl en de nieuwsbrief van het programma. Ook zijn voorbeelden ter inspiratie gedeeld tijdens (regionale) bijeenkomsten en worden bouwstenen voor het inrichten van een doorlopende leerroute beschikbaar gesteld via www.sterkberoepsonderwijs.nl. Daarnaast wordt in het voorjaar van 2020 op de website inzichtelijk gemaakt welke vmbo- en mbo-scholen reeds ervaring hebben met het vormgeven van een doorlopende leerroute en in geval van vragen eventueel door andere scholen benaderd kunnen worden.¹ Hiermee worden scholen ondersteund bij het vormgeven van een doorlopende leerroute en wordt voorkomen dat scholen onnodig zelf het wiel moeten uitvinden.

De leden van deze fractie lezen dat het maken van goede afspraken over de financiële aspecten van de samenwerking een relevante factor is voor een succesvolle samenwerking. Kan de regering aangeven op welke manier dit fout ging bij de deelnemers waarbij het experiment niet slaagde? Hoe gaat de regering hier in de toekomst beter op sturen? Wat is er verbeterd in het experiment uit 2014, waarbij bleek dat de financiële aspecten beter geregeld waren binnen een samenwerkingsverband?

Het is gebleken dat de samenwerking tussen vmbo- en mbo-scholen in experimenten vm2 bij een gebrek aan goede afspraken over financiële aspecten vroeg of laat kon komen te stagneren.² Dit omdat er bij een verschil van inzicht geen afspraken waren om op terug te vallen. De scholen waren op dat moment moeizaam of niet meer in staat om alsnog afspraken te maken waarin beiden zich konden vinden. Een belangrijke les die is geleerd bij de experimenten vm2 is dan ook dat er grote aandacht dient te zijn voor de startcondities van een doorlopende leerroute, waaronder het maken van afspraken over de financiën. Er zijn in het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022 meer eisen gesteld aan de samenwerking tussen de vmbo- en mbo-school dan bij de experimenten vm2. Zo moeten de samenwerkende scholen afspraken, waaronder de financiële, vastleggen in een samenwerkingsovereenkomst en moeten ze in een gezamenlijk projectplan de vorm en inhoud van het onderwijsprogramma beschrijven. Uit de diverse monitorrapportages van de huidige experimenten blijkt dat bij de meeste doorlopende routes financiering geen issue is.³

De regering hecht veel waarde aan de totstandkoming van kwalitatief goede doorlopende leerroutes vmbo-mbo. Daarom is in dit wetsvoorstel voor vmbo- en mbo-scholen die een doorlopende leerroute vmbo-mbo willen aanbieden de verplichting opgenomen om de samenwerking en afspraken hierover vast te leggen in een samenwerkingsovereenkomst (artikel 10b11 WVO). Het vastleggen van financiële afspraken is een verplicht onderdeel van de samenwerkingsovereenkomst.

¹ Waar in deze nota naar aanleiding van het verslag gesproken wordt over scholen worden daarmee ook instellingen als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs bedoeld, tenzij anders blijkt.

² CBO, Vijf jaar vm2. Samenvatting van de uitkomsten van de vm2-monitor 2008–2012, p. 31; ECBO, Op weg naar succes, Kwantitatieve rapportage vm2-experimenten 2011–2012, p. 29.

³ SEO, Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018; Vierde monitor vakmanschap-, technologie- en beroepsroutes, p. 46.

Om de administratieve lasten van de samenwerkingsovereenkomst te beperken heeft het Ministerie van OCW een format ontwikkeld en beschikbaar gesteld.⁴ Ook worden er in het voorjaar van 2020 modellen voor financiële afspraken beschikbaar gesteld, die als bijlage aan de samenwerkingsovereenkomst kunnen worden toegevoegd.

Daarnaast zijn er in het experiment uit 2014 bepaalde condities verruimd. De leden van de VVD-fractie vragen de regering meer uitleg hierover te geven.

Met de experimenten vm2 was het enkel mogelijk om een route vorm te geven van de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo naar mbo-2. Met het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022 is mogelijk gemaakt om routes vanuit alle leerwegen van het vmbo naar alle niveaus van het mbo te verzorgen.

Daarnaast is aan de samenwerkende scholen meer ruimte geboden om het onderwijsprogramma efficiënter vorm te geven. De scholen kunnen bepalen wanneer welk deel van het onderwijs het beste kan worden aangeboden en geëxamineerd, afgestemd op het niveau en de behoefte van de jongere. Concreet hebben de scholen in het experiment de mogelijkheid om jongeren:

- al in het eerste leerjaar van de vakmanschap- of technologieroute het volledige eindexamen vmbo af te laten leggen (en niet slechts in één of enkele vakken)⁵, of
- pas in een later leerjaar, bijvoorbeeld het derde leerjaar van de vakmanschaproute, (één of meer onderdelen van) het eindexamen vmbo af te ronden.

Verder lezen de leden van deze fractie dat het ontbreekt aan een gestructureerde, overzichtelijke route voor jongeren naar het vervolgonderwijs, waardoor de doorstroom niet optimaal is. Zij vragen de regering om aan te geven waar dit aan ligt en welke mogelijkheden zij ziet om deze route voor het normale traject van vmbo naar mbo te verbeteren.

Jongeren die via het vmbo een startkwalificatie willen behalen, hebben te maken met een zogenaamde «harde knip» tussen het behalen van het vmbo-diploma en de vervolgopleiding (mbo of havo) die uiteindelijk leidt tot een startkwalificatie. Door deze «knip» moeten jongeren wennen aan een nieuwe schoolomgeving en krijgen ze regelmatig te maken met een onderwijsprogramma dat onnodige herhaling bevat, als de vmbo- en mbo-opleiding niet goed op elkaar aansluiten. Jongeren die op het havo of vwo starten en daar een startkwalificatie behalen ondervinden deze hinder niet.

Om de «knip» tussen het vmbo en het mbo of havo te verzachten en om jongeren zo min mogelijk hinder te laten ondervinden van deze overgang, zet de regering in op versterking van de samenwerking in de regio, tussen scholen en met het bedrijfsleven. Het gaat dan om een stevige loopbaanoriëntatie en -begeleiding (lob) of het gezamenlijk aanbieden van keuzevakken en keuzedelen. Een vroegtijdige kennismaking met de beroepscontext is daarnaast van groot belang om jongeren een weloverwogen keuze te laten maken voor een opleidingsrichting en voor hun toekomst. Deze kennismaking, bijvoorbeeld door stages in de beroepspraktijk, helpt jongeren bij het vinden van een onderwijsroute die het beste bij hen past. De huidige wet- en regelgeving biedt ruimte voor deze vorm van samenwerking. Wanneer vmbo- en mbo-scholen echter samen een opleiding willen vormgeven en aanbieden is de wettelijke ruimte onvoldoende. Daarom dit wetsvoorstel, dat voor scholen ruimte biedt om

⁴ <https://www.sterkberoepsonderwijs.nl/instrumenten/voorbeelddocumenten>

⁵ In het reguliere voortgezet onderwijs hebben leerlingen de mogelijkheid om al in het voorlaatste jaar eindexamen af te leggen in een of meerdere vakken, maar niet in alle vakken van het eindexamen.

samen één opleiding vorm te geven en daarmee de «knip» tussen het vmbo en het mbo verzacht.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom nu al, vooruitlopende op de laatste evaluatie van de experimenten in 2021, wordt gekozen voor het wettelijk vastleggen van de regels ten aanzien van de doorlopende leerroutes vmbo-mbo. De leden van deze fractie verwijzen hierbij ook naar de kritiek die de Raad van State had op dit punt. Kan de regering aangeven wat de voor- en nadelen zijn van het nu al wettelijk vastleggen van de experimenten, in plaats van de uitkomsten van de definitieve evaluatie van 2021 af te wachten?

Inmiddels is er veel ervaring opgedaan met doorlopende leerroutes. Na ruim tien jaar experimenteren laten de resultaten in de onderzoeken zien dat de doelen die zijn gesteld aan de experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022 zijn behaald.⁶ De verwachting is dat de volgende rapportages geen wezenlijk andere beelden zullen laten zien. De huidige experimenten *doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022* bevinden zich immers in de eindfase. Er kunnen sinds eind 2016 voor routes naar mbo-4, sinds eind 2017 voor de routes naar mbo-3 en sinds eind 2018 voor routes naar mbo-2 geen aanvragen meer worden ingediend en dus ook geen nieuwe doorlopende opleidingen meer worden gestart.

Daarnaast heeft het intensieve consultatietraject (expertsessies) met het veld de meerwaarde van doorlopende leerroutes voldoende helder gemaakt. Er is draagvlak bij scholen, zowel bij scholen die deelnemen aan de lopende experimenten als bij scholen die graag doorlopende routes willen gaan aanbieden. Ook bestaat er een inhoudelijk gedeeld beeld over de onderdelen waarop de wet structureel ruimte zou moeten bieden. Voorts is uit contacten met scholen gebleken dat ze op dit moment om een drietal redenen terughoudend zijn met de (door)ontwikkeling van doorlopende leerroutes:

- a. Sommige scholen geven aan niet te investeren in samenwerkingen en uitbreidingen van samenwerkingen vanwege de onzekerheid over het voortbestaan van de ruimte die het huidige experiment biedt.
- b. Er kunnen op grond van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022 geen nieuwe experimenten meer worden aangevraagd waardoor scholen geen nieuwe samenwerkingen kunnen starten of bestaande samenwerkingen kunnen uitbreiden, terwijl daar wel behoefte aan blijkt te zijn.
- c. Betrokkenen bij de experimenten hebben aangegeven dat het kader waarbinnen het experiment moet worden vormgegeven te beperkt is. Tijdens de expertsessies die zijn gehouden voorafgaand aan de beslissing om dit wetsvoorstel voor te bereiden bleek dat er onder docenten, schoolleiders, onderwijsprofessionals en bestuurders een inhoudelijk gedeeld beeld bestaat over de onderdelen waarop ruimte moet worden geboden. Zo bleek er onder andere onvoldoende ruimte in de experimenten te worden ervaren voor vo-leraren en mbo-docenten om goed te kunnen samenwerken.

Gelet op de positieve resultaten van de experimenten, de uitkomsten van de expertsessies en het feit dat er voor scholen redenen zijn om nu niet (verder) te investeren in (nieuwe) samenwerkingen, heeft de regering ervoor gekozen dit wetsvoorstel nu in te dienen, zodat kan worden voorzien in voortzetting van de samenwerking in doorlopende leerroutes. Het voordeel van het wettelijk borgen van de doorlopende leerroute is dat scholen met een verruimd kader beter invulling kunnen geven aan de doorlopende leerroute. Daarnaast wordt tegemoet gekomen aan het momentum dat er nu is bij scholen om aan de slag te gaan met – de

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 336, nr. 4, p. 6.

uitbreiding van – samenwerkingen en het vormgeven van doorlopende leerroutes.

Hoewel op dit moment de eindevaluatie nog niet beschikbaar is verwachten we, zoals hiervoor aangegeven, niet dat die een wezenlijk ander beeld zal laten zien van de ervaringen met de doorlopende leerroute.

Verder vragen deze leden de regering aan te geven welke ruimte er nog is om de wet aan te passen aan eventuele belangrijke wijzigingen die zouden kunnen voortvloeien uit de evaluatie van 2021. Ook vragen zij of de evaluatie naar voren kan worden gehaald.

Bij de start van de experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo in 2014 is voorzien in een meerjarig monitorings- en evaluatieprogramma. Dit programma bestaat uit jaarlijkse monitoring met gerichte aandacht voor opbrengst- en effectevaluatie, procesevaluatie en verklarende evaluaties. Daarmee worden de experimenten voortdurend geëvalueerd en bestaat reeds zicht op de resultaten van jaren experimenteren. Het naar voren halen van de eindevaluatie van 2021 heeft om die reden geen meerwaarde. Mocht onverhoopt uit de eindevaluatie blijken dat de wetgeving rondom de doorlopende leerroute wijziging behoeft, dan is het mogelijk om de wetgeving op een later moment aan te passen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat bij de eerste experimenten, gestart in 2008, het met de doorlopende leerroutes vmbo-mbo bij een derde van de scholen niet goed ging vanwege de samenwerking tussen de vmbo-instellingen en de mbo-instelling. In het onderhavige hoofdstuk wordt aangegeven dat daarom bij de experimenten gestart in 2014 regels zijn opgesteld ten aanzien van de afspraken die gemaakt moeten worden op het gebied van samenwerking. Deze leden zien dit vooral als een procedurele handreiking en vragen zich af of dit samenwerkingscontract er ook voor zorgt dat beide instellingen nader tot elkaar komen als de samenwerking niet vanzelf gaat.

De regering ziet het afsluiten van een samenwerkingsovereenkomst geenszins als enkel een procedurele handreiking. De samenwerkingsovereenkomst bevat onderwerpen waarvan is gebleken dat het belangrijk is dat scholen er afspraken over maken. Deze afspraken zijn ook wanneer de samenwerking niet vanzelf gaat van toegevoegde waarde. Het afsluiten van een samenwerkingsovereenkomst biedt geen garantie dat een samenwerking te allen tijde voorspoedig verloopt. In de samenwerkingsovereenkomst maken de vmbo- en mbo-school afspraken over de vormgeving van de route, de overstapoptie voor jongeren die tijdens de opleiding de doorlopende leerroute verlaten, financiële afspraken en wat zij van elkaar nodig hebben om de wet- en regelgeving na te leven.

Tevens vragen deze leden of de instellingen die willen gaan samenwerken actief worden gewezen op «good practices», en op hoe knelpunten in de samenwerking kunnen worden opgelost.

Met het programma Sterk beroepsonderwijs worden scholen die een doorlopende leerroute willen vormgeven onder meer gewezen op «good practices» en oplossingen voor knelpunten in de samenwerking. Vmbo- en mbo-scholen worden onder andere via een nieuwsbrief, website, informatieproducten en (regionale) bijeenkomsten geïnspireerd en gefaciliteerd om doorlopende leerroutes vorm te geven. Via het contactformulier op de site kunnen regio's tevens met vragen over knelpunten terecht bij het programma. Het programma helpt dan door ze in contact te brengen met regio's die eerder een oplossing hebben gevonden voor die knelpunten, of die voor vergelijkbare uitdagingen staan.

Voorts vragen deze leden de regering om nader toe te lichten wat de knelpunten in de samenwerking precies waren bij de scholen betrokken

bij het experiment van 2008; ging het daarbij om samenwerking tussen een vmbo-school en mbo-school met verschillende besturen of ook om scholen die onder hetzelfde bestuur vielen?

Knelpunten in de samenwerking die uit de evaluatie van de experimenten vm2 naar voren kwamen, waren de mate waarin het vormgeven van een doorlopende leerroute organiseerbaar was; het ontbreken van financiële afspraken waardoor daarover onduidelijkheid ontstond; onderlinge concurrentie tussen de partners; of gebrek aan betrokkenheid van een van de scholen zijn onderliggende oorzaken waarom diverse trajecten onvoldoende vorm kregen.⁷ Uit de monitor van de experimenten vm2 blijkt dat het zijn van natuurlijke samenwerkingspartners een belangrijke voorwaarde is voor een goede samenwerking. Dat hoeft niet in alle gevallen te betekenen dat de scholen onder hetzelfde bestuur vallen, maar voor scholen die onder één bestuur vallen lijkt het makkelijker. Het gaat er voornamelijk om dat de mensen elkaar al kennen op de werkvloer bij de start van een doorlopende leerroute.⁸

Ook vragen deze leden de regering om nader toe te lichten in hoeverre dit wetsvoorstel instellingen helpt om de samenwerking te vergemakkelijken en te verbeteren.

Eenzijds bevat het wetsvoorstel een aantal maatregelen om de samenwerking tussen vmbo- en mbo-scholen op het niveau van de opleiding te vergemakkelijken. Anderzijds bevat het wetsvoorstel, en de ondersteuning die het programma Sterk beroepsonderwijs biedt, een aantal maatregelen om de samenwerking tussen de besturen te vergemakkelijken.

Voor wat betreft de samenwerking op het niveau van de opleiding, bevat het wetsvoorstel allereerst de mogelijkheid van de zogenaamde «teambevoegdheid» (artikel 33, lid 5a, WVO en artikel 8.5a.13 WEB). Voor een doorlopende leerroute kan één docententeam worden gevormd. Dit team bestaat uit onderwijspersoneel van zowel de vmbo- als mbo-school. In plaats van enkel zorg te dragen voor het «eigen» vmbo- of mbo-stukje van het onderwijs in de doorlopende leerroute, kunnen vmbo- en mbo-docenten na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in één team samenwerken en samen het geïntegreerde onderwijsprogramma vmbo-mbo vormgeven. Voor wat betreft de geïntegreerde delen van het onderwijsprogramma bepaalt het team ook zelf welke docent dit onderdeel verzorgt. Ook de maatregel dat het vmbo-examen tot en met het derde leerjaar van de doorlopende leerroute mag worden afgerond en de maatregel dat er één onderwijstijd voor de gehele route van toepassing is, vergemakkelijken de samenwerking. De vmbo- en mbo-school hebben samen ruimte om een optimaal geïntegreerd onderwijsprogramma te ontwikkelen, waarin mbo-onderdelen al eerder aan bod kunnen komen en vmbo-onderdelen wat later kunnen worden aangeboden.

Voor wat betreft de samenwerking op het niveau van het bestuur, biedt dit wetsvoorstel ook een aantal maatregelen die bijdragen aan het vergemakkelijken en verbeteren van de samenwerking. Zo is in het wetsvoorstel opgenomen dat er een samenwerkingsovereenkomst ten grondslag moet liggen aan de samenwerking waarbij duidelijk is aangegeven over welke onderwerpen ten minste afspraken moeten worden gemaakt (artikel 10b11 WVO). Het programma Sterk beroepsonderwijs ondersteunt besturen die een samenwerking willen aangaan onder meer met formats van de samenwerkingsovereenkomst en de te maken financiële afspraken. Ook worden best practices gedeeld en worden startende samenwerkingspartners in contact gebracht met scholen die reeds een samenwerking zijn aangegaan. Daarnaast bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid voor de vmbo- en mbo-school om bekostiging aan elkaar over te dragen ten

⁷ ECBO, Op weg naar succes, Kwantitatieve rapportage vm2-experimenten 2011–2012, p. 29.

⁸ ECBO, VM2-experimenten in perspectief – tussenrapportage schooljaar 2011–2012, p. 49.

behoefte van een doorlopende leerroute (artikel 96t WVO en artikel 8.5a.16 WEB). Hierdoor kan een eventuele grotere bijdrage van één school aan de doorlopende leerroute ook financieel gecompenseerd worden.

Met betrekking tot de verbeterde doorstroom naar het beroepsonderwijs en de keuze voor het beroepsonderwijs vanuit de gemengde en theoretische leerweg vragen de leden van deze fractie de regering om aan te geven wat de reden is waarom leerlingen niet doorstromen naar het mbo bij de doorlopende leerlijn.

Jongeren die onderwijs in de gemengde of theoretische leerweg volgen, kunnen na het behalen van een vmbo-diploma doorstromen naar het mbo of het havo. In 2017 stroomde 82% van de jongeren uit de theoretische leerweg door naar het mbo, het overige deel naar het havo. Vanuit de gemengde leerweg stroomde in 2017 96% van de jongeren door naar het mbo, en 4% naar het havo.⁹ Jongeren die in het derde leerjaar van de gemengde of theoretische leerweg ervoor kiezen om onderwijs te volgen in een doorlopende leerroute, kiezen met deze route voor doorstroom naar het mbo.

Ook willen deze leden weten wat het verschil in doorstroompercentage verklaart tussen de vakmanschap- en technologieroute. De leden vragen of hetzelfde kan worden aangegeven voor het verschil van de doorstroom vanuit de gemengde en theoretische leerweg.

De vmbo-leerwegen bieden verschillende doorstroomperspectieven. Jongeren uit de basisberoepsgerichte leerweg stromen vooral door naar mbo-2. De gemengde en theoretische leerwegen bieden perspectief op het mbo en op het havo. Zowel de vakmanschap- als de technologieroute zorgen voor een groter aandeel doorstroom naar mbo in vergelijking tot de doorstroom van jongeren die geen doorlopende leerroute volgen. In de vierde monitor is gekeken naar de situatie van doorstuderende op het mbo in het vierde jaar nadat de jongeren zijn gestart met de routes. In beide routes zit nagenoeg iedereen op het mbo.¹⁰

Daarnaast laat de vierde rapportage van de monitor zien dat in de doorlopende leerroutes die starten in de gemengde of theoretische leerweg meer jongeren kiezen voor een leerroute naar het mbo dan jongeren die geen doorlopende leerroute volgen.¹¹

De reden voor de betere doorstroom lijkt dat in een doorlopende leerroute in een vroeg stadium jongeren worden geïnformeerd over vervolgopleidingen, waardoor jongeren bijtijds kunnen inschatten of hun interesses en talenten hierop aansluiten. Jongeren blijven daardoor vaker dezelfde opleidingsrichting volgen in het mbo en ronden hun opleiding sneller af.

Voorts vragen zij de regering om nader toe te lichten in hoeverre de verbeterde doorstroomcijfers zijn toe te rekenen aan de experimenten en in hoeverre aan het overige beleid van de afgelopen jaren om het beroepsonderwijs te verbeteren.

De afgelopen jaren zijn er voor zowel de vmbo- als de mbo-sector diverse maatregelen genomen ter verbetering van het vmbo dan wel mbo.¹² De vmbo- en mbo-scholen in de experimenten hebben net als de scholen die het reguliere onderwijs bieden, te maken gehad met deze maatregelen. De regering ziet dat er de afgelopen jaren sprake is van significant betere doorstroomcijfers bij de experimenten dan bij de scholen in het reguliere

⁹ <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/vo/leerlingen-vo/stromen-stapelen-in-het-vo>

¹⁰ SEO, Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018; Vierde monitor vakmanschap-, technologie- en beroepsroutes, p. 30.

¹¹ SEO, Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018; Vierde monitor vakmanschap-, technologie- en beroepsroutes, p. 31.

¹² Zie paragraaf 5 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel (*Kamerstukken II 2019/20*, 35 336, nr. 3, p. 20).

traject.¹³ Dat maakt dat het positieve effect op doorstroom toegeschreven wordt aan het succes van de doorlopende leerroutes.

De leden van de voornoemde fractie onderschrijven het belang van de zeven in paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting genoemde doelstellingen van de experimenten en het onderhavige wetsvoorstel. Wel vragen zij de regering om nader toe te lichten in hoeverre deze doelstellingen alleen met dit wetsvoorstel of ook op een andere manier gerealiseerd zouden kunnen worden.

In paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting is ingegaan op de resultaten en realisatie van de zeven doelstellingen van de experimenten met de vakmanschap-, technologie- en beroepsroutes.¹⁴ Deze doelstellingen komen voor een deel overeen met de doelstellingen van onderhavig wetsvoorstel. De doelstellingen voor dit wetsvoorstel zijn namelijk mede naar aanleiding van de resultaten van de experimenten aangescherpt. In paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting is ingegaan op de zes doelstellingen van dit wetsvoorstel. Deze doelstellingen zijn niet slechts op één manier of met één maatregel te verwezenlijken. Zoals in paragraaf 5 van de memorie van toelichting is aangegeven werden met de invoering van de vmbo-profielen en de herziene kwalificatiestructuur deels dezelfde doelen beoogd. Deze maatregelen richtten zich echter op de «eigen» vmbo- of mbo-sector en niet op de overgang vmbo-mbo zoals dit wetsvoorstel dat doet.¹⁵ Daarnaast leveren ook het regionaal investeringsfonds (RIF), de kwaliteitsagenda's van mbo-scholen en de regionale plannen vanuit Sterk Techniekonderwijs een bijdrage aan het versterken van de regionale samenwerking op doorlopende leerroutes. Hoewel de doelstellingen van dit wetsvoorstel dus ook doelstellingen zijn die met andere maatregelen zijn beoogd, is dit wetsvoorstel noodzakelijk om scholen de ruimte te geven om de samenwerking tussen het vmbo en mbo te versterken en daarmee een bijdrage te leveren aan het verwezenlijken van de in de memorie van toelichting genoemde doelstellingen.

Ook vragen deze leden hoeveel doorlopende leerroutes er in alle regio's zijn; zijn er regio's waarin maar één doorlopende leerroute is ingericht, of zijn er meerdere doorlopende leerroutes in alle regio's? Worden daarbij ook alle onderdelen van het beroepsonderwijs gedekt? Is er een stijging van het aanbod van doorlopende leerroutes te zien sinds de start van de experimenten in 2008?

Op dit moment hebben nog niet alle regio's één of meerdere doorlopende leerroutes. De regering daagt om die reden in 2020 vmbo- en mbo-scholen uit om te verkennen welke mogelijkheden er in hun regio zijn om meer doorlopende routes te starten. Met het programma Sterk beroepsonderwijs stimuleren en faciliteren het Ministerie van OCW, de MBO Raad, de VO-raad, de Stichting Platforms VMBO (SPV), Connect Groen en het Platform-TL, de vmbo- en mbo-scholen in de regio bij het realiseren van onderlinge afspraken en meer gebruik maken van elkaars expertise en faciliteiten. Daarnaast worden servicedocumenten en instrumenten gepubliceerd en wordt aan scholen hulp geboden bij het uitwerken van enkele leerroutes.

In de afgelopen jaren valt op dat vooral goed lopende samenwerking tot stand is gekomen in de technieksector, veelal gestimuleerd door een vraag vanuit het regionale bedrijfsleven en vanuit de noodzaak om technisch beroepsonderwijs te behouden voor de regio. In diverse regio's zijn in het kader van Sterk Techniekonderwijs concrete afspraken gemaakt

¹³ SEO, Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018; Vierde monitor vakmanschap-, technologie- en beroepsroutes, samenvatting.

¹⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 336, nr. 3, p. 6–10.

¹⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 336, nr. 3, p. 20–22.

om de doorlopende leerroute vmbo-mbo te starten of te versterken.¹⁶ De regering verwacht dat daar waar beperkt wordt samengewerkt, de goedlopende samenwerking binnen het technisch beroepsonderwijs een vliegwiel gaat zijn voor samenwerkingen in andere sectoren (zoals zorg en dienstverlening).

Aan de experimenten vm2 hebben 85 scholen deelgenomen.¹⁷ Sinds de start van de experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022 is er een stijging van het aanbod van doorlopende leerroutes te zien. Uit de vierde rapportage van de monitor blijkt dat er 225 aangevraagde routes zijn goedgekeurd, een verviervoudiging ten opzichte van het aantal routes in het eerste jaar. Het aantal nieuwe routes binnen de experimenten neemt echter wel af omdat scholen in 2016 voor het laatst een aanvraag konden indienen voor deelname aan de experimenten doorlopende leerlijnen technologie-/beroepsroute, de routes naar mbo-4. In 2017 was de laatste mogelijkheid voor het indienen van een aanvraag voor routes naar mbo-3. In 2018 is de aanmelding voor vakmanschaproutes naar mbo-2 gesloten. Dit betekent dat scholen die de samenwerking willen uitbreiden of willen investeren in nieuwe samenwerking nu nog niet van start kunnen, maar moeten wachten totdat dit wetsvoorstel in werking is getreden.

Verder lezen de leden van de CDA-fractie dat instellingen aangeven dat zij onzekerheid ervaren over het kunnen voortzetten van de experimenten na 2021 en dat dit een van de redenen is waarom de regering, vooruitlopend op de definitieve evaluatie van 2021, de experimenten een wettelijke basis wil geven om te voorkomen dat instellingen stoppen met het experiment. Deze leden vragen de regering hoeveel instellingen hebben aangegeven vanwege deze reden te willen stoppen met het experiment. Ook willen de leden weten hoeveel van deze instellingen ervoor hebben gekozen om voorlopig te stoppen met het experiment en hoeveel instellingen hebben aangegeven te willen stoppen na de definitieve evaluatie. De leden vragen of de instellingen die gestopt zijn, ook hebben aangegeven met de samenwerking verder te willen gaan indien de wetgeving eerder komt en er zekerheid is dat de ruimte die de experimenten bieden, blijft bestaan. De afgelopen jaren hebben 35 scholen aangegeven hun experiment niet voort te zetten. Ongeveer de helft daarvan heeft in dit besluit meegewogen dat er onzekerheid bestaat over het voortbestaan van de ruimte die het experiment biedt. Daarbij spelen ook de investeringen die het experiment vraagt een rol.

Scholen die wilden stoppen met het experiment, hebben dit tijdens de looptijd van het experiment gedaan. Sommige scholen die zijn gestopt, hadden te weinig voorbereidingstijd ingecalculeerd en geven aan een herstart te maken wanneer er zekerheid bestaat over de regelruimte. Ook zijn er scholen die de afgelopen jaren hun deelname aan de experimenten hebben gestopt die hebben aangegeven met structurele ruimte in het vooruitzicht het gesprek over samenwerken en het inrichten van doorlopende leerroutes te hernieuwen.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering als ambitie stelt dat jongeren vanaf 2020 in elke regio terecht kunnen voor doorlopende routes. De leden van deze fractie vragen of dit realistisch is, aangezien het leerlingen-/studentenaantal daalt, zeker in krimpregio's. Hoe gaat de regering zicht houden op het regionale aanbod, aangezien er geen afzonderlijke licentie nodig is? Wat zijn de prognoses voor het aantal te starten doorlopende leerroutes naar aanleiding van dit wetsvoorstel?

De regering is zich ervan bewust dat deze ambitie een grote opgave is en daarom is hier veel aandacht voor vanuit het programma Sterk beroeps-

¹⁶ <https://www.sterktechniekonderwijs.nl/regios-in-beeld>

¹⁷ ECBO, VM2-experimenten in perspectief – tussenrapportage schooljaar 2011–2012, p. 146.

onderwijs. Er zijn plekken in het land waar scholen al jaren goed samenwerken en goedlopende doorlopende leerroutes aanbieden. Het programma monitort middels een landkaart de ontwikkeling van de samenwerking vmbo-mbo en doorlopende leerroutes. Zo wordt duidelijk in welke regio's welke stappen worden gezet en kan vanuit het programma beter ingezet worden op stimulering en facilitering. Deze kaart wordt beschikbaar gesteld via www.sterkberoepsonderwijs.nl. Juist in tijden van krimp is intensieve regionale samenwerking tussen het vmbo en het mbo cruciaal en wordt vaak op eigen initiatief de samenwerking gezocht. Zo hebben in Zuid-Limburg vmbo- en mbo-scholen vanwege dalende studentenaantallen de krachten gebundeld om het keuzeaanbod van techniekonderwijs in de regio voor jongeren aantrekkelijker te maken. Onderhavig wetsvoorstel biedt perspectief voor nieuwe samenwerkingsinitiatieven.

Hoewel scholen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel inderdaad zonder afzonderlijke licentie een doorlopende leerroute kunnen aanbieden, dienen scholen bij DUO wel te melden dat zij een doorlopende leerroute aanbieden. Zo heeft de regering na inwerkingtreding zicht op het aanbod aan doorlopende leerroutes.

Een prognose van het aantal te starten doorlopende leerroutes is moeilijk te maken. De verwachting is dat meer vmbo- en mbo-scholen de kans zullen pakken om met elkaar een doorlopende leerroute vorm te geven juist omdat dit wetsvoorstel meer ruimte biedt voor samenwerking. Vanuit het programma Sterk beroepsonderwijs wordt dit gestimuleerd en gefaciliteerd. Op plekken waar de samenwerking nog niet goed van de grond komt, worden vanuit het programma regionale begeleidingstrajecten aangeboden, bijvoorbeeld door het opstarten van een regionaal gesprek of ondersteuning bij het opstellen van het onderwijsprogramma. Daarnaast werken we aan een handreiking met stappenplannen, tips en delen we ter inspiratie goede voorbeelden voor samenwerking en doorlopende routes. Ook wordt aan scholen informatie beschikbaar gesteld over de arbeidsmarkt in de regio en worden er informatiebijeenkomsten over samenwerking en doorlopende leerroutes georganiseerd vanuit het programma Sterk beroepsonderwijs.

Vormt dit een bedreiging voor de regionale dekking van brede middelbare scholen, die zowel vmbo, havo als vwo aanbieden, zo vragen deze leden.

De doorlopende leerroutes vormen geen bedreiging voor de regionale dekking van brede middelbare scholen. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kunnen vmbo- en mbo-scholen samen doorlopende leerroutes vmbo-mbo aanbieden. Jongeren zullen dan op deze scholen, naast de huidige vmbo- en mbo-opleidingen, kunnen kiezen voor een doorlopende leerroute waarbij de vmbo- en mbo-opleiding geïntegreerd wordt aangeboden. Uit de experimenten blijkt dat veel scholen ervoor kiezen om het reguliere onderwijs en doorlopende leerroutes naast elkaar aan te bieden. Naar verwachting blijft die variatie bestaan omdat beide typen een andere doelgroep kennen. Doorlopende leerroutes blijken vooral geschikt voor jongeren die bovengemiddeld gemotiveerd zijn of die door het opdoen van beroepspraktijkervaring gemotiveerder raken om door te leren of in te stromen in bepaalde beroepen.

Ook scholengemeenschappen voor mavo-havo-vwo en categorale mavo's kunnen overigens samen met een mbo-school doorlopende leerroutes aanbieden vanaf de bovenbouw van de theoretische leerweg van het vmbo of de mavo.

Deze leden willen voorkomen dat het vmbo zich enkel nog verbindt aan mbo-opleidingen, waardoor de segregatie op jonge leeftijd naar opleidingsniveau wordt versterkt. Gaat de regering de ontwikkeling van het opleidingsaanbod per regio in brede zin evalueren, zo vragen deze leden.

De regering houdt de ontwikkeling van het opleidingsaanbod per regio goed in het vizier op basis van de registratie van doorlopende leerroutes bij DUO. Het wetsvoorstel verplicht vmbo-en mbo-scholen die een doorlopende leerroute willen aanbieden om deze bij DUO te melden (artikel 10b12 WVO en artikel 8.5a.4 WEB).

Voorts constateren de leden van deze fractie dat er tien jaar lang is geëxperimenteerd met doorlopende leerlijnen in aanloop naar deze wet. Deze leden vragen de regering of er onderzoek is gedaan naar de positie op de arbeidsmarkt of binnen de vervolgopleiding van de jongeren die hebben deelgenomen aan experimenten, en of er sprake is van een betere aansluiting.

Na het volgen van een doorlopende leerroute studeren jongeren vaker door op het mbo dan jongeren die geen route volgen.¹⁸ Doorstuderen biedt betere arbeidsmarktperspectieven. Bij doorlopende leerroutes komen jongeren eerder in aanraking met het bedrijfsleven. Uit de rapportages blijkt dat met name bij de technologie routes de opleiding beter aansluit op de arbeidsmarkt omdat bedrijven vaak een bijdrage leveren in het verstrekken van opdrachten aan jongeren of het beschikbaar stellen van stageplekken. Hierdoor vinden jongeren in dergelijke routes makkelijk een stageplaats en werk na afloop van de opleiding.¹⁹

De GroenLinks-fractie ziet, met de regering, de kansen die er liggen voor een meer regionale benadering van de arbeidsmarkt. De leden van deze fractie zijn echter van mening dat opleidings- en beroepskeuzes nooit te eenzijdig vanuit deze hoek benaderd moeten worden. De arbeidsmarkt is bewezen grillig, en ontwikkelingen kunnen snel gaan. Door het onderhavige wetsvoorstel zou al op zeer jonge leeftijd (rond de 14 jaar) een keuze gemaakt moeten worden voor het gewenste uitstroomprofiel. Vindt de regering het wenselijk dat jongeren al op zo'n jonge leeftijd een vrij definitieve keuze moeten maken?

De leden van de SP-fractie zien net als de AOb²⁰ dat het wetsvoorstel zal leiden tot een onwenselijk vroege studiekeuze voor leerlingen in het vmbo. Leerlingen moeten vaak op twaalfjarige leeftijd al een keuze maken in het voortgezet onderwijs. Dit wordt met deze wetswijziging nog eens versterkt, doordat de uitstroom al op veertienjarige leeftijd wordt vastgelegd. Zij vragen zich af of de regering het wenselijk vindt dat leerlingen al zo vroeg deze belangrijke keuze moeten maken en wat een leerling nog kan doen als hij of zij er na een paar jaar achter komt, om wat voor reden dan ook niet op de goede plek te zitten.

Een jongere die kiest voor een doorlopende leerroute hoeft geen definitieve keuze te maken rond de 14 jaar. Ook hoeft de jongere niet eerder te kiezen dan een jongere die geen doorlopende leerroute volgt. Zowel de jongere die het reguliere onderwijs volgt als de jongere die voor een doorlopende leerroute kiest, kiest in de loop van het tweede jaar van het vmbo een vmbo-profiel. In de doorlopende leerroute kiest de jongere daarnaast ook voor een verwant opleidingsdomein in het mbo. Dit gaat dan om vrij brede keuze, bijvoorbeeld het opleidingsdomein Techniek en procesindustrie. Scholen laten jongeren vervolgens als onderdeel van het onderwijsprogramma vaak in het derde jaar van het vmbo oriënteren op verschillende mogelijkheden in het mbo waarna de jongeren, nadat ze echt kennis hebben gemaakt met verschillende beroepscontexten steeds gericht kunnen kiezen. Juist door ervaring te hebben opgedaan met

¹⁸ SEO, Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018; Vierde monitor vakmanschap-, technologie- en beroepsroutes, p. 30.

¹⁹ SEO, Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018; Vierde monitor vakmanschap-, technologie- en beroepsroutes, p. 54.

²⁰ AOb: Algemene Onderwijsbond.

verschillende profielen of kwalificatiedossiers worden de jongeren ondersteund in hun keuze voor een kwalificatie. In een doorlopende leerroute hoeft de jongere dus niet eerder een concrete beroepskeuze te maken. Jongeren die kiezen voor een doorlopende leerroute weten vaak al wel in het eerste jaar van een doorlopende leerroute in welke sector zij geïnteresseerd zijn, bijvoorbeeld techniek of dienstverlening, ze kunnen in een later stadium voor een concrete mbo-opleiding kiezen. Er kunnen verschillende redenen ten grondslag liggen aan het feit dat de jongere na een paar jaar de doorlopende leerroute niet kan of wil voortzetten. Voorbeelden hiervan zijn een verhuizing, het niveau van de opleiding blijkt niet goed aan te sluiten bij de capaciteiten van de jongere of de jongere besluit tussentijds een andere opleiding te willen volgen. Als deelname van een jongere aan een doorlopende leerroute vmbo-mbo tussentijds wordt beëindigd, dan moeten de vmbo- en mbo-school gezamenlijk ervoor zorgen dat de jongere alsnog in staat wordt gesteld om een diploma te halen. Afhankelijk van het moment waarop de deelname wordt beëindigd kan dat een vmbo-diploma of een mbo-diploma zijn. In de samenwerkingsovereenkomst maken beide bevoegde gezagsorganen afspraken over deze overstapoptie. Ervaringen uit de experimenten leren dat een vmbo- en mbo-school ervoor zorgen dat een jongere dan op een passende plek terecht komt.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat, ook als jongeren «bovengemiddeld gemotiveerd» zijn, er natuurlijk altijd meerdere richtingen van interesse en ontwikkeling mogelijk zijn. Welke waarborg(en) kan de regering geven dat leerlingen binnen de nieuwe wetgeving optimaal de vrijheid krijgen om hun talenten te ontdekken en te ontwikkelen? Welke mogelijkheden tot brede oriëntatie heeft de vmbo-leerling? Graag krijgen deze leden een reactie op dit punt. Zoals hiervoor aangegeven hoeven jongeren in een doorlopende leerroute niet eerder een concrete studiekeuze te maken dan jongeren in een reguliere opleiding. Ook binnen de doorlopende leerroute is er voldoende mogelijkheid tot brede oriëntatie, waardoor een jongere de mogelijkheid heeft om te ontdekken wie hij/zij is, wat hij/zij interessant vindt, welke talenten hij/zij heeft en om deze te ontwikkelen. Intensieve en persoonlijke begeleiding op maat, het bieden van uitdagende praktijkgerichte activiteiten en het toewerken naar eigen verantwoordelijkheid staan centraal in een doorlopende leerroute. De regering ziet goede voorbeelden van routes waarin een stevige doorlopende lob- en ondersteuningslijn onderdeel is van het onderwijsprogramma. Mocht na verloop van tijd toch blijken dat de jongere een mbo-opleiding wil volgen die niet past binnen de doorlopende leerroute die hij of zij op dat moment volgt, dan kan de jongere op basis van een overstapoptie alsnog voor een andere opleiding kiezen. Dit kan zowel een andere doorlopende leerroute als een reguliere opleiding betreffen.

Verder vragen de leden van deze fractie zich af of de regering al meer kan vertellen over de stand van zaken rond het tussenjaar voor met name vmbo-studenten. Hierin krijgen studenten namelijk wat zij vaak echt nodig hebben: veel persoonlijke aandacht, tijd om te reflecteren op hun talenten en actieve ondersteuning. Deze leden komen steeds vaker in aanraking met initiatieven als M-jaar, waar zij de Minister vorig jaar op wezen, die zich met succes inspinnen om deze jonge studenten te begeleiden naar een succesvolle doorstroom. Mits zij natuurlijk kunnen aantonen gekwalificeerd te zijn, verdienen ook deze studenten volgens deze leden een officiële plek in ons schoolsysteem. De leden vernemen ook hierop graag een reactie van de regering, evenals een stand van zaken. Het Ministerie van OCW en de mbo-scholen hebben de afspraak om een zo goed mogelijke oriëntatie op vervolgonderwijs en verdere loopbaan te realiseren binnen het huidige onderwijsstelsel. Dit is ook onderdeel van

de wettelijke taak van mbo-scholen. Op dit moment voorziet het stelsel niet in publiek bekostigde tussenjaren. Het idee van een M-jaar is bekend bij het Ministerie van OCW en wordt binnen de MBO Brigade opgepakt. De MBO Brigade is een groep van experts op mbo-gebied (docenten, beleidsmakers en juristen), die scholen en onderwijsteams ondersteunt bij het vinden van ruimte in de regelgeving en initiatief neemt voor het wegnemen van belemmerende regels. Op 10 februari 2020 organiseert de MBO Brigade een bijeenkomst over dit onderwerp. Tijdens deze bijeenkomst kijken we samen met scholen naar de huidige mogelijkheden om iets als een M-jaar te organiseren, hoe scholen hierin van elkaar kunnen leren, en wat er mogelijk nog knelt met de regels.

Met betrekking tot de programmatische aansluiting, doelmatigheid en opleidingsduur zien ook de leden van deze fractie de voordelen van het verwijderen van zo veel mogelijk overbodige onderwijsballast. Doelmatigheid alleen kan echter nooit het enige uitgangspunt worden. Een versmalling van de onderwijsprogramma's brengt het risico van een minder brede ontwikkeling van de leerling met zich mee. Kan de regering uiteenzetten hoe de programmatische aansluiting, doelmatigheid en een verkorte opleidingsduur zich verhouden tot een leeromgeving die ook de creativiteit en eigen inbreng van de leerling stimuleert?

In de onderwijsprogramma's van het vmbo en de aanverwante mbo-opleiding zit vaak overlap. Dit leidt regelmatig tot onnodige herhaling. De onnodige herhaling kan met de integratie van het vmbo- en mbo- onderwijsprogramma in een doorlopende leerroute, worden geschrapt. Hierdoor ontstaat ruimte in het onderwijsprogramma. Daarnaast zien we dat een aantal scholen in de huidige experimenten het onderwijsprogramma laten doorlopen na de centraal examen-periode tot aan het begin van de zomervakantie. Ook dit zorgt ervoor dat er later in de opleiding ruimte ontstaat in het onderwijsprogramma.

De overgebleven ruimte in het onderwijsprogramma van de doorlopende leerroute kan worden besteed aan verdieping of verbreding van de opleiding, waarbij ook ruimte kan worden geboden aan de creativiteit en eigen inbreng van de jongere. Daarnaast zijn er ook jongeren die extra begeleiding nodig hebben om een startkwalificatie te halen. De ruimte die vrijkomt in het onderwijsprogramma van de doorlopende leerroute kan voor die jongeren worden ingezet voor extra begeleiding en ondersteuning. Een andere optie is dat de opleiding wordt verkort. Verkorting kan aantrekkelijk zijn voor jongeren die sneller willen en kunnen en voor jongeren die willen doorstuderen. De mogelijkheid om de opleiding te verkorten maakt het beroepsonderwijs voor deze jongeren uitdagender en aantrekkelijker. Verkorting is echter geen doel op zich maar een mogelijkheid. Het doel van de doorlopende leerroute is juist dat jongeren een passend en uitdagend opleidingsprogramma wordt geboden om het beste uit zichzelf te laten halen.

Wat betreft het momentum van het wetsvoorstel, waarden de leden van deze fractie het uitgangspunt van de regering om, na ruim tien jaar experimenteren, de scholen en instellingen zekerheid te willen bieden over de doorlopende leerlijnen vmbo-mbo. Maar het feit dat zowel de Raad van State als de AOb vraagtekens zetten bij de indiening van het wetsvoorstel vóór de eindevaluatie van de experimenten in 2021, geeft te denken. Bovendien zijn volgens de Raad van State andere conclusies te trekken met betrekking tot het vaker en sneller behalen van startkwalificaties ook. De regering verwijst daarop naar (positieve) reacties in de consultatie en naar gebleken draagvlak. Wat vindt de regering in deze context van bijvoorbeeld de oproep van de AOb, die nadrukkelijk in lijn met de Raad van State adviseert te wachten met de behandeling van het wetsvoorstel? Volgens hen komt de onzekerheid en voorzichtigheid met de implementatie juist voort uit een gebrek aan animo, kwaliteitsborging

en juiste condities. Deze leden vragen hoe de regering de tegenstrijdigheid tussen het door haar aangevoerde enthousiasme in het veld en de duidelijk andere positionering van de AOb verklaart.

In de brief van 10 december 2019 heeft de Aob aangegeven dat de onzekerheid en voorzichtigheid van scholen om te investeren in samenwerking, doorontwikkeling en uitbreiding van doorlopende leerroute te wijten zou zijn aan het gebrek aan animo onder leerlingen, gebrek aan kwaliteitsborging en aan de juiste condities voor implementatie.²¹ De regering is ervan overtuigd dat het wetsvoorstel juist op de door de Aob aangedragen punten een reactie biedt. Zo krijgen scholen na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel meer ruimte om een geïntegreerd onderwijsprogramma in een doorlopende leerroute aan te bieden ten opzichte van de ruimte die scholen nu hebben binnen het experiment. Voorafgaand aan het opstellen van dit wetsvoorstel is met ervaringsdeskundigen op het gebied van doorlopende leerroutes in expertsessies gesproken over de ruimte die nu nog ontbreekt en die hen weerhoudt om een doorlopende leerroute aan te bieden. Door ruimte te creëren in de voorwaarden voor het aanbieden van een doorlopende leerroute, verwacht de regering dat het voor scholen eenvoudiger wordt om een doorlopende leerroute aan te bieden. Daarnaast wordt met het wetsvoorstel aan scholen die een doorlopende leerroute willen aanbieden de plicht opgelegd om één pta/oer voor de gehele leerroute op te stellen, onder andere ten behoeve van de kwaliteitsborging (artikel 10b13, tweede lid, WVO en artikel 8.5a.9 WEB). Ten aanzien van het punt dat er op dit moment onvoldoende animo is onder jongeren voor doorlopende leerroutes, verwacht de regering samen met scholen dat zodra een doorlopende leerroute niet langer een experimenteerstatus heeft maar een gangbaar fenomeen wordt, de doorlopende leerroute meer bekendheid zal krijgen onder jongeren en hun ouders en jongeren daardoor vaker voor deze route zullen kiezen.

De leden van de SP-fractie begrijpen dat het met deze wetswijziging mogelijk wordt om een doorlopende leerroute te volgen waarbij vmbo-examinering en dus een vmbo-diploma achterwege blijft. Deze leden vragen zich af of scholieren die deze leerroute volgen nog de mogelijkheid hebben om naar het havo te gaan als zij dit willen. Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich überhaupt tot het wetsvoorstel dat het doorstroomrecht van vmbo naar havo regelt?

Het klopt dat de vmbo- en mbo-school met dit wetsvoorstel een geïntegreerde leerroute die start in het derde jaar van de basisberoepsgerichte leerweg en loopt tot en met een mbo-2 diploma kunnen inrichten waarbij de vmbo-examinering achterwege blijft (artikel 10b21 WVO en artikel 8.4.3 WEB). In deze geïntegreerde route vmbo-basisberoepsopleiding volgt de jongere wel het onderwijs van de basisberoepsgerichte leerweg, alleen vervalt de examenverplichting. In de geïntegreerde route vmbo-basisberoepsopleiding kunnen jongeren daarom in één doorlopende route, die start in het voortgezet onderwijs, een diploma van een mbo 2-opleiding halen, zonder daarvoor eerst het vmbo met een diploma af te moeten sluiten. Deze route staat alleen open voor jongeren in de basisberoepsgerichte leerweg. Jongeren in de basisberoepsgerichte leerweg kunnen normaliter, ook met een diploma, niet doorstromen naar het havo vanwege het niveauverschil. Daar brengt dit wetsvoorstel geen verandering in.

In de doorlopende leerroute vmbo-mbo zijn jongeren wel verplicht om een vmbo-diploma te halen. Daarmee komt de doorstroommogelijkheid naar het havo voor jongeren in de gemengde en theoretische leerweg van het vmbo niet in gevaar.

²¹ Brief van de Aob aan de leden van de vaste commissie voor OCW van 10 december 2019, briefnr. 594758 AB/HP, p. 2.

Het wetsvoorstel gelijke kans op doorstroom naar havo en vwo (Kamerstukken 35 195) voorziet in een duidelijk kader voor de overstap van het vmbo naar het havo (en van havo naar vwo), waardoor elke jongere dezelfde kansen heeft om door te stromen binnen het voortgezet onderwijs. Dat wetsvoorstel richt zich dus op jongeren die vanuit de gemengde of theoretische leerweg van het vmbo de overstap willen maken naar het havo, terwijl het onderhavige wetsvoorstel zich richt op jongeren die vanuit het vmbo de overstap naar het mbo willen maken.

Zowel de Raad van State als de AOb adviseren om te wachten met de indiening van dit wetsvoorstel totdat de experimenten met de doorlopende leerroutes zijn afgerond en geëvalueerd. De leden van de voornoemde fractie zijn het hiermee eens en vragen de regering of zij bereid is om hieraan gehoor te geven.

Na tien jaar experimenteren laten de resultaten in de onderzoeken zien dat de experimenten doorlopende leerlijnen meerwaarde hebben. Dit is bevestigd in een uitgebreid consultatietraject met scholen. Door de doorlopende leerroute nu wettelijk te verankeren, kunnen vmbo- en mbo-scholen hun investering van de afgelopen jaren borgen. Ook biedt dit ruimte voor scholen die hebben aangegeven te willen starten of hun huidige doorlopende leerroutes uit te willen breiden, terwijl daar op grond van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen 2014–2022 nu geen mogelijkheid meer toe is, omdat er geen nieuwe experimenten meer gestart kunnen worden. De verwachting is dat de volgende rapportages geen wezenlijk andere beelden zullen laten zien.

Verder vragen deze leden zich af of docenten voldoende zijn toegerust om zowel les te geven op vmbo- als op mbo-niveau. Zijn mbo-docenten bevoegd om ingezet te worden in het vmbo? Andersom geldt die vraag natuurlijk ook: zijn vmbo-docenten bevoegd om ingezet te kunnen worden in het mbo? Welk effect heeft dit mogelijk op de werkdruk en op een eventuele om- of bijscholing voor docenten?

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat het onderwijs in een doorlopende route wordt verzorgd door een gezamenlijk docententeam. Een dergelijk team bestaat uit vmbo-leraren en mbo-docenten, dit om ervoor te zorgen dat onderdelen van het gezamenlijke onderwijsprogramma worden verzorgd door daartoe bevoegd en bekwaam personeel. Bij een doorlopende leerroute wordt het onderwijsprogramma als één geheel vormgegeven, waardoor bijvoorbeeld in het tweede jaar van de route kan worden gestart met mbo-lesstof. Met artikel I, onderdeel F, van dit wetsvoorstel kunnen lessen in de gehele route worden verzorgd door bevoegde mbo- en vmbo-docenten voor zover het een combinatie van voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs betreft. Deze bevoegdheid kan gebaseerd zijn op een reguliere lerarenopleiding die voor het vmbo en mbo geldig is of op een pedagogisch-didactisch getuigschrift (pdg) zoals dat anders alleen voor het mbo geldt. Van docenten in doorlopende leerroutes wordt niet verwacht dat ze als enige het onderwijs in de gehele doorlopende leerroute verzorgen. Zij verzorgen dat deel van het onderwijs waarvoor zij bevoegd en bekwaam zijn.

Het voortgezet onderwijs (vo) kent een bevoegdheidsstructuur waarbij de bevoegdheid is gekoppeld aan een vak waarvoor leraren een tweedegraads bevoegdheid moeten hebben. In het mbo zijn deze leraren inzetbaar in die vakken waarvoor het bevoegd gezag hen bekwaam acht. Docenten zijn in het mbo inzetbaar op basis van een tweedegraads bevoegdheid of een pdg. Mbo-docenten met een pdg zijn niet in het vmbo inzetbaar.

Werkdruk is afhankelijk van de afspraken die op schoolniveau worden gemaakt waaronder de tijd die docenten krijgen om bijvoorbeeld gezamenlijk een onderwijsprogramma uit te werken. Regio's gaan hier op verschillende manieren mee om. Zo zijn in Den Haag afspraken gemaakt

dat vmbo-techniek docenten zijn vrij geroosterd op de maandelijkse scholingsmiddag van het mbo zodat ze gezamenlijk kunnen nascholen of kunnen werken aan de afstemming van de onderwijsprogramma's en lessen.

Deze leden vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het voornemen om het bevoegdheidstelsel te wijzigen.

In lijn met het advies van de Onderwijsraad²² wordt in de toekomstverkenning van het bevoegdheidstelsel ook gekeken welke wijzigingen in bevoegdheden nodig zijn om betere doorlopende leerlijnen tussen onderwijssectoren te bewerkstelligen, evenals loopbaanmogelijkheden over de grenzen van onderwijssectoren heen. De ervaringen met de teambevoegdheid in een doorlopende leerroute vmbo-mbo worden gemonitord en hierin meegenomen.

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat de regering het, na ruim tien jaar experimenteren met overwegend positieve resultaten, opportuun acht om dit wetsvoorstel in te dienen. De leden van deze fractie erkennen de noodzaak van beroepsonderwijs dat goed aansluit op de arbeidsmarkt, maar zij wijzen ook op het advies van de Raad van State, die het moment van indiening beoordeelt als onvoldoende onderbouwd. In de praktijk is al heel veel mogelijk, zonder een verruiming van wetten. Deze leden vragen de regering om nader te specificeren in hoeverre men in het onderwijsveld behoefte voelt aan dit wetsvoorstel, nu ook de AOb adviseert om met de wetsbehandeling te wachten totdat de experimenten met doorlopende leerroutes vmbo-mbo zijn afgerond en geëvalueerd.

De regering heeft de afgelopen jaren geconstateerd dat er behoefte is aan meer ruimte om doorlopende leerroutes aan te bieden. Dit is bevestigd tijdens gesprekken met verschillende stakeholders. Dit wetsvoorstel is tot stand gekomen op basis van de ervaringen met tien jaar experimenteren aangevuld met een uitvoerige consultatieronde waaraan honderden docenten, schoolleiders, onderwijsprofessionals en bestuurders vanuit hun ervaringen met samenwerking vmbo-mbo en doorlopende leerroutes hebben bijgedragen. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om doorlopende leerroutes in te richten, het bevat geen verplichting hiertoe. Met deze ruimte wordt tegemoet gekomen aan de scholen die bewust kiezen voor gezamenlijk onderwijsaanbod. Zo kan deze ruimte o.a. worden benut door scholen die samenwerken aan het behoud van kwalitatief goed onderwijsaanbod.

De commissie-Dijsselbloem, die voor de Kamer onderzoek deed naar de onderwijsvernieuwingen, signaleerde dat de relatief vroege selectie op twaalfjarige leeftijd teweegbrengt dat een leerling niet altijd meteen op de juiste plek in het voortgezet onderwijs belandt en dat er daarom extra dwarsverbanden nodig zijn, zowel om kansen te vergroten als om de keuzemomenten te flexibiliseren, waardoor de (verborgen) talenten van kinderen beter worden benut.²³ Daarom vragen de leden van de voornoemde fractie de regering om een reactie op het bezwaar van de AOb dat het wetsvoorstel leidt tot een onwenselijk vroege studiekeuze voor leerlingen in het vmbo.

Het wetsvoorstel leidt niet tot een eerdere studiekeuze voor jongeren, zoals eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven in reactie op een vraag van de leden van de GroenLinks- en de SP-fractie. Een jongere die kiest voor een doorlopende leerroute hoeft niet eerder te kiezen dan een jongere die geen doorlopende leerroute volgt. Zowel de jongere die het reguliere onderwijs volgt als de jongere die voor een

²² Kamerstukken II 2018/19, 27 923, nr. 335. Onderwijsraad (2018). *Ruim baan voor leraren; Een nieuw perspectief op het leraarschap*. Den Haag: Onderwijsraad.

²³ Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 6, p. 149.

doorlopende leerroute kiest, kiest in de loop van het tweede jaar van het vmbo een vmbo-profiel. In de doorlopende leerroute kiest de jongere daarnaast ook voor een verwant opleidingsdomein in het mbo. Dit gaat dan om vrij brede keuze, bijvoorbeeld het opleidingsdomein Techniek en procesindustrie. Scholen laten jongeren vervolgens als onderdeel van het onderwijsprogramma vaak in het derde jaar van het vmbo oriënteren op verschillende mogelijkheden in het mbo waarna de jongeren, nadat ze echt kennis hebben gemaakt met verschillende beroepscontexten steeds gerichter kunnen kiezen. Ook binnen de doorlopende leerroute is er voldoende mogelijkheid tot brede oriëntatie, waardoor een jongere de mogelijkheid heeft om te ontdekken wie hij/zij is, wat hij/zij interessant vindt, welke talenten hij/zij heeft en om deze te ontwikkelen. Juist door ervaring te hebben opgedaan met verschillende profielen of kwalificatiedossiers worden de jongeren ondersteund in hun keuze voor een kwalificatie. In een doorlopende leerroute hoeft de jongere dus niet eerder een concrete beroepskeuze te maken. In het beroepsonderwijs hebben jongeren vervolgens na het behalen van een startkwalificatie de mogelijkheid om door te stromen naar mbo-niveaus met betere arbeidsmarktperspectieven en/of na mbo-4 eventueel naar het hbo. Dat doen de jongeren vanuit een doorlopende leerroute vaker dan jongeren die geen route hebben gevolgd. De regering verwacht dan ook dat dit wetsvoorstel er juist voor zorgt dat de (verborgen) talenten van jongeren beter worden benut.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering geen andere mogelijkheden heeft overwogen om scholen zekerheid te bieden dan het voortijdig indienen van een wetsvoorstel. Gelet op de positieve grondhouding van de regering constateren de leden van deze fractie dat er bij scholen geen aanleiding hoeft te bestaan voor de verwachting dat de experimenten niet in enige vorm in wetgeving zullen worden omgezet. Deze leden vragen of er bij instellingen niet veel meer onzekerheid over bestaat of de doorlopende leerroutes om inhoudelijke redenen zullen blijven bestaan, bijvoorbeeld omdat het aantal leerlingen te beperkt is.

Scholen hebben aangegeven dat de huidige wet- en regelgeving onvoldoende ruimte biedt om gezamenlijk leerroutes aan te bieden. Een wetswijziging is noodzakelijk om deze ruimte aan scholen te bieden en bestaande en nieuwe samenwerkingen te stimuleren. Zonder een wetswijziging is het voor scholen onzeker of het verstandig is om veel te investeren in het vormgeven van een mooie doorlopende leerroute, zonder dat zij zekerheid hebben dat de wet daadwerkelijk in werking zal treden.

Dalende leerlingenaantallen is een van de grote uitdagingen waar het onderwijs voor staat. In het vmbo is deze trend al geruime tijd merkbaar in met name de basisberoepsgerichte leerweg. De komende jaren heeft 80% van de besturen in het voortgezet onderwijs te maken met dalende leerlingenaantallen. Deze trend heeft inmiddels ook het mbo bereikt. In krimpregio's zien we dat de mogelijkheid om gezamenlijk routes aan te bieden juist kan zorgen voor meer toekomstbestendig opleidingsaanbod. In plaats van bijvoorbeeld drie noodlijdende kleine afdelingen komen jongeren bijeen in één route. Ook verwacht de regering een groei van het aantal deelnemers wanneer doorlopende leerroutes niet langer experimenteel zijn.

De regering geeft als verklaring voor de hogere uitval in de vakmanschaproute dat niet de route debet is aan de uitval, maar de samenstelling van de groep. De uitval is echter dermate hoger dan in de controlegroep dat de vraag rijst of deze in voldoende mate verklaard kan worden door de samenstelling van de groep. De leden van de voornoemde fractie vragen de regering om een nadere toelichting hierop.

Scholen die een vakmanschaproute bieden, richten deze veelal in voor jongeren die extra ondersteuning nodig hebben. Deze groep kan niet gelijkgesteld worden aan de basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo, waardoor het verschil in uitval tussen de experiment- en de controlegroep verklaard kan worden. In de nieuwste meting brengen de onderzoekers een verbetering aan in de vergelijkbaarheid van de controlegroep met de jongeren in een vakmanschaproute door de schooladvisering mee te wegen.

3. Voorstel

De leden van de VVD-fractie lezen dat er een optie is voor een jongere om in te stromen in een ander opleidingsprogramma op hetzelfde niveau, wanneer deze in het derde jaar nog niet het vmbo-diploma heeft behaald. Dit kan op dezelfde school of instelling zijn, maar er kan ook in de regio worden gezocht naar een geschikte plek. In hoeverre komt dit overeen met de eerdere constatering in de memorie van toelichting dat overgangen in het onderwijs voor veel jongeren kwetsbare situaties zijn? Gaat het hierbij niet om een extra kwetsbare groep jongeren, omdat deze jongeren al de teleurstelling hebben dat zij in hun derde leerjaar nog niet een vmbo-diploma hebben bemachtigd? De leden vragen zich af welke maatregelen de regering gaat nemen om te voorkomen dat deze jongeren op dat moment uitvallen.

Als een jongere in de doorlopende leerroute om welke reden dan ook zijn vmbo-diploma of mbo-diploma niet haalt, moeten de vmbo- en mbo-school die de doorlopende leerroute aanbieden altijd een alternatief aan deze jongere bieden. Het niet behalen van een diploma is altijd een teleurstelling. Juist door het bieden van maatwerk bij de overstapoptie verwacht de regering dat de jongere hierna goed terecht komt. Bij het opstarten van een doorlopende leerroute worden door de vmbo- en mbo-school afspraken gemaakt over de inhoud van de overstapopties. Dit houdt in dat in de samenwerkingsovereenkomst algemene kaders moeten zijn bepaald voor de overstapoptie. Omdat de vmbo- en mbo-school hier vooraf afspraken over hebben gemaakt, is de kans kleiner dan in een reguliere situatie dat de jongere uit beeld verdwijnt voordat afspraken zijn gemaakt over de opleiding waarnaar de overstap wordt gemaakt.

Ook lezen de leden van deze fractie dat bij een daadwerkelijke beëindiging van de doorlopende leerroute de vmbo-school en de mbo-instelling met de jongere bespreken welke concrete mbo 2-leerroute geschikt is. Wat gebeurt er als een jongere aangeeft zonder startkwalificatie de arbeidsmarkt op te gaan? Welke verantwoordelijkheid nemen de vmbo-scholen en mbo-instellingen hierin?

De verantwoordelijkheid die vmbo- en mbo-scholen hierbij hebben is niet anders dan bij het reguliere onderwijs. Zij hebben namelijk samen met gemeenten de verantwoordelijkheid om deze jongeren terug te leiden naar school. Als dat niet mogelijk is worden ze begeleid naar werk of een combinatie van werk en school. Vmbo-scholen en mbo-scholen voeren samen met gemeenten een regionaal programma uit om voortijdig schooluitval te voorkomen en te bestrijden. In dit regionaal programma wordt elke vier jaar vastgelegd welke maatregelen scholen en gemeenten nemen om voortijdig schooluitval te bestrijden (denk bijvoorbeeld aan coaches voor uitgevallen jongeren, speciale klassen voor jongeren die twijfelen over hun studiekeuze en extra begeleiding voor overbelaste jongeren met een complexe thuissituatie). De RMC-functie van gemeenten speelt hier een belangrijke rol. Zij hebben de taak om elke jongere tussen de 16 en 23 jaar die niet op school zit en nog geen startkwalificatie heeft te monitoren en te begeleiden naar school, werk of een combinatie daarvan. Dit doen zij in samenwerking met alle belangrijke partijen die te maken hebben met deze jongeren zoals scholen en zorgpartijen. De leerplicht-

ambtenaar heeft voor jongeren onder de 18 jaar de taak om te handhaven bij schoolverzuim. Jongeren onder de 16 jaar zijn namelijk leerplichtig en jongeren onder de 18 jaar zijn kwalificatieplichtig.

Verder lezen deze leden onder het kopje «c) één docententeam» dat elke leraar of docent in het team dient te beschikken over een bevoegdheid waaruit blijkt dat voldaan is aan de bekwaamheidseisen voor vo²⁴ of mbo. Wat betekent dit voor de mogelijkheid om experts uit de praktijk les te laten geven op deze instellingen? De leden vragen of er mogelijkheden zijn om hen via een speciaal programma deze bevoegdheid te laten behalen, zodat er niets wordt afgedaan aan de kwaliteit van lesgeven en er tegelijkertijd professionals uit het beroepsveld voor de klas komen te staan.

Het wetsvoorstel bevat, in artikel I, onderdeel F, inderdaad de verplichting dat elke leraar of docent in het onderwijsteam dient te beschikken over een bevoegdheid waaruit blijkt dat voldaan is aan de bekwaamheidseisen voor het vo of mbo. Het onderwijsteam bestaat veelal echter uit meer onderwijspersoneel dan alleen leraren en docenten. Zo kunnen, ook bij een doorlopende leerroute, gastdocenten, instructeurs en ander onderwijsondersteunend personeel onderdeel uitmaken van het onderwijsteam. Zij kunnen bijvoorbeeld als zij-instromer instromen en brengen daarmee veel relevante kennis van de arbeidsmarkt mee. Daarnaast kan een gastdocent ingezet worden, onder de verantwoordelijkheid van een bevoegd docent. De inbreng van professionals uit het beroepsveld is daarmee ook in een doorlopende leerroute mogelijk én zeker ook gewenst.

Met betrekking tot de vormgeving van de doorlopende leerroute vragen de leden van de CDA-fractie de regering om aan te geven waar en op welke wijze binnen het samenwerkingscontract afspraken worden gemaakt over de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor zowel het vmbo-deel als het mbo-deel. Hetzelfde geldt voor de financiën; op welke wijze regelen de instellingen onderling voor welk deel van de opleiding zij financieel verantwoordelijk zijn? Kan de regering ook aangeven of er op het punt van de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid knelpunten zijn die veel instellingen tegenkomen? Zo ja, welke zijn dit en hoe kunnen deze worden opgelost?

Binnen een doorlopende leerroute is de vmbo-school verantwoordelijk voor het vo-deel en de mbo-school voor het mbo-deel van de doorlopende leerroute. Bovendien verplicht onderhavig wetsvoorstel tot een samenwerkingsovereenkomst tussen de vmbo- en mbo-school bij het opstarten van een doorlopende leerroute vmbo-mbo (artikel 10b11 WVO en artikel 8.5a.3 WEB). Het vastleggen van bestuurlijke en financiële afspraken is hier onderdeel van. In de samenwerkingsovereenkomst moeten afspraken worden opgenomen over de vormgeving van de leiding van een doorlopende leerroute, waaronder:

- de samenstelling en de wijze van benoeming van die leiding;
- de taken en bevoegdheden die door de bevoegde gezagsorganen van de vmbo- en mbo-school zijn opgedragen aan de leiding;
- de wijze waarop de leiding inlichtingen over de doorlopende leerroute verstrekt en verantwoording aflegt aan de bevoegde gezagsorganen van de vmbo- en mbo-school.

In geval van overdracht van een deel van de bekostiging worden afspraken gemaakt over de omvang en de bestemming van de over te dragen middelen, die afspraken worden vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst. De verplichting van de samenwerkingsovereenkomst in het wetsvoorstel komt voort uit geleerde lessen bij de experimenten VM2. Het maken van heldere afspraken voorafgaand aan het samenwerken

²⁴ vo: voortgezet onderwijs.

blijkt een relevante factor voor een succesvolle samenwerking.²⁵ Een andere belangrijke succesfactor bleek de daadwerkelijke samenwerking tussen het vmbo en mbo op verschillende niveaus: docenten, middenmanagement en bestuur.²⁶ Daarnaast bleek de samenwerking het beste te verlopen wanneer deze niet al te complex was georganiseerd, wanneer organisatorisch duidelijk werd gestuurd en wanneer inbreng van vmbo en mbo met elkaar in evenwicht waren.

Bij een gebrek aan goede afspraken over financiële aspecten bij de experimenten vm2 bleek de samenwerking tussen vmbo- en mbo-scholen vroeg of laat te stagneren. Dit omdat bij een verschil van inzicht er geen afspraken waren om op terug te vallen. De scholen waren op dat moment moeizaam of niet meer in staat om alsnog afspraken te maken waarin beiden zich konden vinden. Ook zijn er andere redenen genoemd voor het niet slagen van de samenwerking zoals de mate waarin het vormgeven van een doorlopende leerroute organiseerbaar was, onderlinge concurrentie tussen de partners of gebrek aan betrokkenheid van een van de scholen. Uit de monitor van vm2 blijkt ook dat het zijn van natuurlijke samenwerkingspartners een belangrijke voorwaarde is voor een goede samenwerking. De samenwerking tussen een vmbo- en mbo-school die onder hetzelfde bestuur vallen lijkt gemakkelijker dan een samenwerking tussen scholen die onder verschillende besturen vallen. Het programma Sterk beroepsonderwijs biedt onder meer met formats van de samenwerkingsovereenkomst en de te maken financiële afspraken ondersteuning aan besturen die een samenwerking willen aangaan. Ook worden best practices gedeeld en worden startende samenwerkingspartners in contact gebracht met scholen die reeds een samenwerking zijn aangegaan.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie de regering om nader toe te lichten waarom er in het wetsvoorstel geen ruimte meer is om een techniekleerling die de kaderberoepsgerichte opleiding gevolgd heeft op het vmbo zonder praktijkexamen door te kunnen laten stromen in een doorlopende leerroute richting startkwalificatie niveau 3 of 4. Ook de leden van de D66-fractie vragen waarom er geen ruimte is om een kaderberoepsgerichte opleiding zonder praktijkexamen door te laten stromen in een doorlopende leerroute, zoals de Onderwijsraad adviseert. Op grond van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen 2014–2022 biedt de vakmanschaproute naar mbo-2 voor jongeren vanuit de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo de mogelijkheid om geen centraal examen af te leggen in het beroepsgerichte programma en de twee algemeen vormende vakken die ondersteunend zijn aan het profiel.²⁷ In de andere routes gaan de jongeren op voor een volledig vmbo-examen richting startkwalificaties op mbo 3- en mbo 4-niveau. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om de mogelijkheid te bieden om jongeren die een leerroute vanaf het derde jaar van de basisberoepsgerichte leerweg volgen, een mbo 2-diploma te laten halen zonder dat zij een vmbo-diploma hoeven te behalen (artikel 10b21 WVO). Enerzijds is deze mogelijkheid ruimer dan de experimenten omdat het achterwege laten van de examens niet enkel is beperkt tot het beroepsgerichte programma en twee algemeen vormende vakken. Anderzijds wordt deze ruimere optie enkel geboden voor jongeren die de leerroute starten in de basisberoepsgerichte leerweg. Voor dit laatste is gekozen omdat een deel van de jongeren in de basisberoepsgerichte leerweg extra begeleiding nodig heeft om een startkwalificatie op mbo 2-niveau te halen. Met het wegvallen van het vmbo-examen ontstaat er ruimte voor dit maatwerk. Zo kan een mbo 2-opleiding binnen een doorlopende leerroute ook worden behaald zonder het vmbo-diploma. Kaderleerlingen hebben andere

²⁵ ECBO, Op weg naar succes, Kwantitatieve rapportage vm2-experimenten 2011–2012, p. 5.

²⁶ ECBO, Op weg naar succes, Kwantitatieve rapportage vm2-experimenten 2011–2012, p. 39.

²⁷ Bijvoorbeeld wiskunde en nask1 in geval van het profielvak Bouwen, wonen en interieur.

doorstroomperspectieven. De kaderleerling stroomt door naar een mbo 3 of 4-opleiding. Zij hebben over het algemeen minder begeleiding nodig om een startkwalificatie te behalen. Ook is het van belang, om deze jongeren op een mbo 3 of 4-opleiding te laten slagen, dat hij/zij het vmbo-examen heeft behaald.

De leden van de D66-fractie zijn blij om te lezen dat er met betrekking tot de onderwijstijd is gekozen voor de wetgeving die aansluit op het mbo, waarbij het bij aantoonbare kwaliteit mogelijk is om van de onderwijstijden af te wijken. De leden van deze fractie vragen de regering of het mogelijk is om binnen een doorlopende leerlijn een bindend studieadvies te hanteren.

Het bindend studieadvies zoals het mbo dat kent kan niet worden afgegeven in een doorlopende leerroute. Een bindend studieadvies wordt in een reguliere mbo-opleiding in het eerste jaar van de opleiding gegeven aan de jongere. Een doorlopende leerroute start echter al in het 3e leerjaar van het vmbo. Het zou niet passend zijn om in het derde jaar van een doorlopende leerroute, de jongere zit dan veelal al op de helft van zijn of haar opleiding, alsnog een bindend studieadvies af te geven.

Ook vragen deze leden de regering om nader toe te lichten wat er gebeurt als een leerling/student vertraging oploopt, en hoe dit wordt bekostigd.

De eerste twee jaren van de doorlopende leerroute staat de jongere ingeschreven bij de vmbo-school en ontvangt de vmbo-school de bekostiging. Daarna wordt de jongere ingeschreven op de mbo-school en ontvangt de mbo-school de bekostiging. Indien de jongere in de eerste twee jaar blijft zitten en dus een leerjaar over moet doen, dan zal de jongere een jaar langer op de vmbo-school staan ingeschreven en ontvangt de vmbo-school een jaar langer bekostiging. Indien de jongere tijdens de inschrijving aan de mbo-school vertraging oploopt, zal dit tot gevolg hebben dat de jongere langer aan de mbo-school ingeschreven staat en ontvangt de mbo-school langer bekostiging.

Verder vragen de leden van deze fractie de regering om nader toe te lichten hoe de bevoegdheden van het docententeam eruit moeten zien; blijft hiermee de vakinhoudelijke kennis van bepaalde kernvakken behouden, of mogen die gegeven worden door docenten die anderszins bevoegd zijn? Acht de regering het realiseerbaar om één docententeam te creëren, gezien het feit dat de cao's van de twee sectoren steeds meer uit elkaar lopen?

De gedachte achter één docententeam is dat voor het realiseren van een doorlopende leerroute een breed palet aan kennis en expertise nodig is. Het team als geheel dient te beschikken over de bekwaamheidseisen van het vo en mbo voor alle programmaonderdelen van de doorlopende leerroute. Daarbinnen blijven de kernvakken gewoon staan, maar wordt er ruimte geboden om kennis en expertise beschikbaar in het vo ook in te zetten voor vak- of sectoroverstijgende onderdelen in het mbo, en vice versa. Zo kan bijvoorbeeld voor een sectoroverstijgend onderdeel een mbo-instructeur laten zijn specialistisch vakmanschap al inzetten in de eerste leerjaren van een doorlopende leerroute en kan een vmbo-leraar maatschappijleer ingezet worden voor burgerschap in het mbo.

De regering verwacht dat samenwerking in één docententeam ook met verschillende cao's mogelijk is. De afspraken over de inzet van personeel worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst.

Voorts vragen deze leden de regering hoe het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs (onderwijsinspectie) er precies uit komt te zien; kijkt de onderwijsinspectie naar de gehele opleiding of apart naar voortgezet onderwijs en mbo? De leden vragen de regering of in het inspectiekader is opgenomen dat, naast de versnelling, ook de breedte van de opleiding

voldoende is gewaarborgd, zodat studenten wendbaar en weerbaar op de arbeidsmarkt komen.

Op dit moment werkt de Inspectie van het onderwijs (hierna: inspectie) uit hoe het toezicht op de doorlopende leerroute vmbo-mbo er concreet uit gaat zien. Het voornemen is om één waarderingkader te maken voor de (gehele) doorlopende leerroute. De inspectie zal dan dus naar de gehele opleiding kijken bij een onderzoek. Daarnaast is het zo dat in een doorlopende leerroute alle onderdelen van het vmbo leerjaar 3 en 4 en de betreffende mbo-opleiding aan bod moeten komen, ook in het geval van een versnelling. Een versnelling kan zich voordoen indien in de doorlopende leerroute dubbelingen in de eindtermen vo en het kwalificatiedossier mbo tegelijk worden verzorgd of indien, net zoals in het reguliere onderwijs, een jongere sneller door de stof heengaat. Een versnelling kan nooit worden bereikt door delen van de vo- en mbo-opleiding niet aan te bieden. Mocht dat laatste het geval zijn, dan zal dit, net zoals in haar toezicht op het reguliere onderwijs, zeker onderdeel zijn van het onderzoek van de inspectie.

Voor wat betreft de inwerkingtreding van het voorgenomen waarderingkader voor de doorlopende leerroute het volgende. Het waarderingkader is vast onderdeel van het grotere onderzoekskader. Op dit moment vindt er een evaluatie plaats van de huidige onderzoekskaders van de inspectie (voor PO, VO, SO en MBO). Deze evaluatie leidt naar alle waarschijnlijkheid tot aangepaste onderzoekskaders, die per 1 augustus 2021 in werking treden. Om ervoor te zorgen dat het waarderingkader voor de doorlopende leerroute aansluit bij en past binnen die aangepaste onderzoekskaders, is ervoor gekozen om ook het waarderingkader voor de doorlopende leerlijn per 1 augustus 2021 in werking te laten treden. Dit betekent dat er in het eerste jaar na de verwachte inwerkingtreding van dit wetsvoorstel (1 augustus 2020) nog geen waarderingkader voor de doorlopende leerroute zal zijn. Het is immers onwenselijk voor de scholen als het waarderingkader voor de doorlopende leerroute na één schooljaar alweer moet worden gewijzigd. De doorlopende leerroute zal in schooljaar 2020/2021 in beginsel niet worden meegenomen in het reguliere onderzoek van de inspectie. Mochten er signalen of klachten worden ontvangen over een doorlopende leerroute die aanleiding geven tot het doen van onderzoek, dan kan de inspectie hier gehoor aan geven met bijvoorbeeld een specifiek onderzoek. Het kader van het onderzoek is in een dergelijk geval afhankelijk van de aard en inhoud van de signalen of klachten.

Tevens constateren de leden van deze fractie dat dit wetsvoorstel het mogelijk maakt dat in de basisberoepsgerichte leerweg vmbo-examinering en -diplomering achterwege kunnen blijven, zodat men direct door kan werken naar een startkwalificatie. Deze leden vragen of de volledige ruimte die het onderwijs op basis van het experiment vm2-vakmanschaproute heeft, nu ook met deze wet wordt behouden.

De ruimte die het experiment vm2 bood, de ruimte die de experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022 momenteel bieden, en de ruimte die dit wetsvoorstel biedt ten aanzien van het achterwege kunnen blijven van (een gedeelte van de) vmbo-examinering en -diplomering verschilt.

Het experiment vm2 bood de mogelijkheid om binnen de vmbo-mbo-2-opleiding geen enkel vmbo-examen af te nemen en daarmee geen vmbo-diploma te behalen. In de huidige experimenten kunnen jongeren een route volgen vanaf de basisberoepsgerichte- of kaderberoepsgerichte leerweg tot en met een mbo 2-diploma waarin een gedeeltelijk eindexamen vmbo wordt aangeboden. Het bevoegd gezag kan namelijk besluiten het beroepsgerichte programma en de twee algemeen vormende vakken uit het profieldeel geen onderdeel van het eindexamen

te laten zijn.²⁸ In het wetsvoorstel is alleen voor jongeren in de basisberoepsgerichte leerweg een mogelijkheid opgenomen om een geïntegreerde route vmbo-basisberoepsopleiding te volgen, waarbij vmbo-examinering achterwege gelaten kan worden (artikel 10b21, eerste lid, WVO). Hiervoor is gekozen omdat een deel van de jongeren in de basisberoepsgerichte leerweg extra begeleiding nodig heeft om een startkwalificatie op mbo niveau 2 te halen. Met het wegvallen van het vmbo-examen ontstaat er ruimte voor dit maatwerk. Daarnaast kan een mbo 2-opleiding ook worden behaald zonder het vmbo-diploma. Kaderleerlingen hebben andere doorstroomperspectieven. De kaderleerling stroomt door naar een mbo 3 of 4-opleiding. Zij hebben over het algemeen minder begeleiding nodig om een startkwalificatie te behalen. Ook is het van belang, om deze jongeren op een mbo 3 of 4-opleiding te laten slagen, dat hij/zij het vmbo-examen heeft behaald.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat met de ruimte die nu in het wetsvoorstel wordt geboden voor de inrichting van de doorlopende leerroute, verschillende samenwerkingsverbanden tussen vmbo en mbo worden gestimuleerd. De leden ondersteunen de gedachte dat dit een logisch gevolg moet zijn van een gecombineerde werkpraktijk. Naar de mening van deze leden behoeven deze samenwerkingsverbanden tegelijkertijd nog wat aanscherping. Zo vernemen de leden uit het veld een voorbeeld van een instelling waar in goede samenwerking met bedrijfsleven en overheid een doorlopende leerroute vmbo-mbo is ontwikkeld, die specifiek opleidt om op de techniekvraag in te kunnen springen, hetgeen zo nodig is. Deze route functioneert helemaal in de geest van onderhavig wetsvoorstel, alleen is ervoor gekozen om daarin zowel voor de basis- als voor de kaderleerlingen het praktijkexamen te laten vervallen en hen rechtstreeks op te leiden tot een mbo-kwalificatie. Ook de Onderwijsraad heeft het advies uitgebracht om een techniekleerling die de kaderberoepsgerichte opleiding heeft gevolgd, zonder praktijkexamen te kunnen laten doorstromen. Volgens het onderhavige wetsvoorstel zouden instellingen echter moeten worden verplicht om het traditionele vmbo-praktijkexamen weer in te voeren. (H)erkent de regering dat deze wetgeving de ruimte voor doorlopende leerroutes soms juist kan versmallen, terwijl het omgekeerde de bedoeling is? Zo ja, is de regering dan bereid voor deze en soortgelijke gevallen een uitzondering in de wet te ontwerpen? Zo nee, waarom niet?

Binnen de huidige experimenten is het in de vakmanschaproute die opleidt tot een diploma basisberoepsopleiding (mbo-2) mogelijk om het beroepsgerichte programma (bestaand uit een profielvak en beroepsgerichte keuzevakken) en de twee algemeen vormende vakken van het profieldeel van het vmbo niet te examineren. In het onderwijsprogramma moeten echter wel alle eindtermen aan bod komen. De Onderwijsraad heeft voorgesteld om de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen te clusteren in één opleiding vakmanschap.²⁹ Hiervoor is met dit wetsvoorstel niet gekozen. De regering vindt het van belang dat het doorstroomperspectief voor leerlingen uit de kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo behouden blijft. Om een kaderleerling op een mbo 3 of 4-opleiding te laten slagen is het van belang dat hij/zij het vmbo-examen heeft behaald.

Een andere zorg komt van leraren en docenten, die nu niet alleen vakoverstijgend, maar ook sectoroverstijgend ingezet kunnen gaan

²⁸ Op grond van artikel 7, eerste lid, van het Besluit experimenten doorlopende leerroute vmbo-mbo 2014–2022. Het beroepsgerichte programma omvat het profielvak en de beroepsgerichte keuzevakken.

²⁹ Bijlage bij *Kamerstukken II 2015/16*, 30 079, nr. 60. Onderwijsraad (2015). *Herkenbaar vmbo met sterk vakmanschap*. Den Haag: Onderwijsraad.

worden. Bovendien kunnen zij nu alle leerjaren in het vo gaan bedienen, in plaats van alleen de leerjaren 1 en 2. Hoe voorkomt de regering dat het oprekken van de teambevoegdheid ten koste gaat van de onderwijskundige kwaliteit? De leden van de GroenLinks-fractie vernemen graag een reactie op dit punt.

De leden van de PvdA-fractie hechten eraan dat docenten in het voortgezet onderwijs bevoegd zijn voor het vak of de vakken die zij onderwijzen. Het wetsvoorstel rekt de teambevoegdheid waarvan sprake kan zijn in de onderbouw, op naar alle leerjaren van de doorlopende leerroute. Kan de regering toelichten wat de consequenties zijn voor de kwaliteit van het onderwijs waarop de leerlingen in de bovenbouw van het vmbo kunnen rekenen, zo vragen deze leden?

Het docententeam vmbo-mbo in dit wetsvoorstel is geen uitbreiding van de teambevoegdheid in de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Het gaat om eenzelfde constructie, maar toegepast op een ander onderdeel van het onderwijs met als doel om doorlopende leerroutes nog steviger neer te kunnen zetten. Het betreft hier een docententeam dat gezamenlijk beschikt over de bevoegd- en bekwaamheden die nodig zijn voor een doorlopende leerroute vmbo-mbo. Een gezamenlijk docententeam in een doorlopende leerroute bestaat altijd uit personeel vanuit het vmbo en het mbo. Juist door gerichte inzet van kennis en expertise aan programmaonderdelen is dit positief voor de onderwijskundige kwaliteit van de routes. De ervaringen met de teambevoegdheid worden gemonitord en zijn inbreng voor het gesprek over de toekomst van het bevoegdheidsstelsel voor het voortgezet onderwijs.

Voorts zijn deze leden benieuwd naar de stand van zaken rond het praktijkonderwijs binnen de doorlopende leerlijn. De leden zijn blij met de inspanningen van het kabinet om deze groep ook het recht op erkenning te geven in de vorm van een schooldiploma. Zij vragen de regering naar de stand van zaken rond de tot nu toe ervaren succes- en knelpunten in samenwerkingen tussen praktijkonderwijs, vmbo en mbo.

In het kader van het bevorderen van de samenwerking tussen het praktijkonderwijs en het vmbo zijn in het schooljaar 2019/2020 29 scholen voor praktijkonderwijs gestart met een pilot waarbij ze in samenwerking met een vmbo-school een klas kunnen inrichten voor leerlingen op het grensvlak tussen praktijkonderwijs en vmbo. Deze pilot wordt gemonitord en geëvalueerd. De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media verwacht u voor de zomer 2020 te kunnen informeren over de eerste succes- en knelpunten.

Al eerder heb ik u geïnformeerd over de voornemens van mijzelf en de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media om wetgeving voor te bereiden die regelt dat het praktijkonderwijs in samenwerking met het mbo de entreeopleiding kan aanbieden.³⁰ Momenteel wordt nauw overleg gevoerd met de MBO Raad, de Sectorraad Praktijkonderwijs, de VO-Raad en de NRTO over de ervaren succes- en knelpunten in de praktijk bij het vormgeven van deze route voor de jongeren. Op deze manier kunnen we gezamenlijk inzetten op het versterken van de samenwerking tussen het praktijkonderwijs en het mbo, door goede afspraken te maken over het ontwikkelen van maatwerkroutes voor deze jongeren.

De leden vragen zich het volgende af aangaande regeldruk en bekostiging. In de memorie van toelichting lezen zij dat experimenten uitwijzen dat de opstartkosten tussen de 150.000 en 200.000 euro bedragen. Zij lezen ook dat aan dit voorstel geen extra bekostiging is verbonden en dat meer- en opstartkosten gefinancierd dienen te worden uit de reguliere bekostiging. Kan de regering aangeven in hoeverre rekening is gehouden met kleine, meer afgelegene scholen en instellingen die wellicht wel

³⁰ Kamerstukken II 2018/19, 31 524, nr. 437.

behoefte hebben aan samenwerking, maar daartoe wegens onbekendheid met elkaar of vanwege fysieke afstand niet of moeilijk in staat zijn? Zijn er voor deze scholen manieren om een beroep te doen op (extra) financiering teneinde een samenwerking toch mogelijk te maken? De leden vernemen hierop graag een reactie.

Het programma Sterk beroepsonderwijs stimuleert en faciliteert vmbo- en mbo-scholen om doorlopende leerroutes vorm te geven. Scholen die behoefte hebben aan samenwerking maar niet precies weten hoe ze dit moeten organiseren, kunnen het programma om ondersteuning vragen bij onder meer het leggen van contacten met scholen die al ervaring hebben met het opzetten van een doorlopende leerroute. Er zijn verschillende financiële middelen beschikbaar die ook ingezet kunnen worden voor een doorlopende leerroute vmbo-mbo. Te denken valt aan:

- het regionaal investeringsfonds mbo (RIF);
- de kwaliteitsagenda's van mbo-scholen;
- de regionale plannen vanuit Sterk Techniekonderwijs.

Daarnaast kunnen scholen om de regionale samenwerking op doorlopende leerroutes te versterken eventueel gebruik maken van de maatwerkregeling gericht op scholen in krimpgebieden, die in maart 2019 is toegezegd.³¹

Voor geïsoleerde scholen in krimpregio's wordt een aanvullende bekostigingsregeling ontwikkeld op basis waarvan extra bekostiging wordt verstrekt.³² Deze regeling zal tegelijkertijd met het nieuwe bekostigingsmodel voor het VO ingaan.

De leden van de SP-fractie vrezen dat de medezeggenschap niet voldoende is geborgd met deze wetswijziging. Deze leden vragen zich af welk rechtsregime van medezeggenschap gaat gelden. Hoe gaat de medezeggenschap van de vmbo-school en de mbo-school samenwerken met betrekking tot de doorlopende leerroutes? Deze leden vragen de regering om hierover duidelijkheid te verschaffen.

Leidend voor de vraag welk medezeggenschapsregime van toepassing is, is de inschrijving van de jongere. In de eerste twee jaren van de doorlopende leerroute vmbo-mbo staat de jongere ingeschreven op de vmbo-school. In dat geval is de Wet medezeggenschap op scholen en het bijbehorende regime van toepassing. In het derde jaar van de leerroute wordt de jongere ingeschreven op het mbo, vanaf dat moment zijn de WEB en de Wet op de ondernemingsraden van toepassing. Over de samenwerking van de medezeggenschapsraad van de vmbo- en mbo-school is in het wetsvoorstel niets geregeld. Scholen kunnen samen met de medezeggenschapsorganen de samenwerking op het gebied van de medezeggenschap kiezen die past bij de vormgeving van de doorlopende leerroute. Vanuit de monitoring op de experimenten hebben we geen signalen ontvangen dat de samenwerking tussen het medezeggenschapsregime van het vo en het mbo anders geregeld moet worden.

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat zowel de medezeggenschapsraad van de vmbo-school als de ondernemingsraad van de mbo-instelling adviesrecht hebben ten aanzien van de samenwerking, maar dat de medezeggenschapsraad van de vmbo-school instemmingsrecht heeft ten aanzien van de vaststelling of wijziging van het schoolplan, leerplan of de onderwijs- en examenregeling. Deze leden vragen zich af of de medezeggenschap hiermee goed is geregeld. Zou het niet voor de hand liggen om de geïntegreerde route die plaatsvindt op een locatie geheel onder de Wet medezeggenschap op scholen te laten vallen, zo vragen de leden.

³¹ Kamerstukken II 2018/19, 31 289, nr. 393.

³² Kamerstukken II 2019/20, 31 289, nr. 409, p. 7.

Met dit wetsvoorstel hebben we geen wijzigingen willen aanbrengen in het medezeggenschapsregime. Jongeren kunnen op één locatie leskrijgen, maar het kan ook zijn dat de jongere gedeeltelijk op de vmbo-school en gedeeltelijk op de mbo-school les krijgt. Dit kan per leerroute verschillen. Om voor de jongere eenduidigheid te creëren vindt de regering de meest heldere oplossing om de inschrijving leidend te laten zijn voor het medezeggenschapsregime wat van toepassing is. Eén medezeggenschapsregime van toepassing laten zijn zal naar verwachting juist voor onduidelijkheid en ook voor extra administratieve lasten zorgen, omdat de vo- of mbo-school dan te maken kan krijgen met twee verschillende medezeggenschapsregimes voor haar eigen opleidingen. Eén medezeggenschapsregime voor de reguliere opleiding, en een ander medezeggenschapsregime voor de doorlopende leerroute vmbo-mbo.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering of deze zich ervan heeft vergewist in hoeverre de voorgestelde leerroutes zowel door leerlingen als door scholen om oneigenlijke redenen kunnen worden benut teneinde aanspraak te kunnen maken op ruimere wettelijke mogelijkheden. Welke informatie is hierover bekend op basis van de praktijkervaring?

De afgelopen jaren zijn er geen signalen ontvangen dat hier binnen de experimenten sprake van is geweest. Er is geen reden om aan te nemen dat de ruimte die de wet biedt om oneigenlijke redenen wordt gebruikt. Een doorlopende leerroute omvat eenzelfde, volledig, onderwijsprogramma als de reguliere opleidingen, waarbij hetzelfde bekostigingsregime geldt.

Verder vragen de leden van deze fractie of het volledig aan de scholen en instellingen wordt gelaten om te bepalen welk deel van de bekostiging in verband met de leerroute wordt overgeheveld. In hoeverre kan in het toezicht onderzoek worden gedaan naar een redelijke omvang van de overheveling in relatie tot de bij overeenkomst geregeld prestaties? Deze leden menen uit het voorstel enkel te kunnen opmaken dat de bekostiging niet volledig mag worden overgeheveld.

Het klopt dat aan de vmbo- en mbo-scholen wordt overgelaten welk deel van de bekostiging in de verband met de leerroute wordt overgeheveld. Dit kan altijd maar een deel zijn, en nooit de volledige bekostiging. Wel moeten de scholen de jaarrekening verantwoorden op welke wijze de rijksbijdrage rechtmatig en doelmatig is besteed, dit geldt ook voor de overgehevelde middelen. In het wetsvoorstel Actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs (Kamerstukken 35 102) wordt mogelijk gemaakt dat de inspectie (ook) kan handhaven bij evident ondoelmatige besteding van overheidsmiddelen in het voortgezet onderwijs.³³ Conform de regels rond de verslaglegging in de jaarrekening, hoeven de overgehevelde middelen echter niet specifiek te worden geduid in de jaarrekening. Voor deze constructie is gekozen om de administratieve lasten voor scholen niet verder te verhogen. Evenals bij andere samenwerkingen die reeds bestaan, zal de inspectie in beginsel dus niet specifiek toezicht houden op de overgehevelde middelen. Wel moeten de scholen in de samenwerkingsovereenkomst opnemen wat de omvang en de bestemming is van de over te dragen middelen. Scholen verlenen de inspectie op verzoek inzage in de samenwerkingsovereenkomst. De Inspectie kan daarmee een beeld krijgen over en scholen bevragen op de overgehevelde middelen.

Voorts constateren deze leden dat de regering nu ook in het voortgezet onderwijs de mogelijkheid wil scheppen om minder onderwijstijd aan te bieden wanneer sprake is van aantoonbaar voldoende kwaliteit. Daarmee

³³ In het mbo bestaat al langer een grondslag voor de inspectie om te handhaven bij evident ondoelmatige besteding. Met genoemd wetsvoorstel komt die er ook voor het vo.

gaat de vraag dringen waarom deze mogelijkheid niet ook voor reguliere onderwijsroutes beschikbaar zou moeten zijn. Deze leden vragen een toelichting op de rechtvaardiging voor het onderscheid dat zo gaat ontstaan. Wordt die aantoonbaar voldoende kwaliteit overigens verondersteld aanwezig te zijn indien de medezeggenschapsgeledingen hebben ingestemd met een lager aantal uren, zo vragen deze leden.

Bij de voorgeschreven onderwijstijd in de doorlopende leerroute vmbo-mbo wordt aangesloten bij de regels over onderwijstijd in de WEB. Omdat in het mbo nu ook al mogelijk is om af te wijken van het minimale aantal klokuren, is bij dit regime aangesloten. Het is geenszins de bedoeling om hiermee het onderwijstijdregime voor het reguliere vo te wijzigen. Een dergelijke wijziging is ook niet nodig, omdat in het reguliere vo nu al veel ruimte is voor maatwerk wat betreft het aantal uur onderwijs. Dit is in de Kamerbrief van 5 juli 2019 nader toegelicht.³⁴ Iedere leerling moet een programma kunnen volgen dat aan de wettelijke urennormen voldoet, maar voor iedere leerling mag van die normen worden afgeweken, ook naar beneden. Of het mogelijk en wenselijk is om voor een jongere af te wijken van het normatieve aantal uren onderwijstijd is bij uitstek een professionele overweging die besproken zou moeten worden met de leerling zelf en idealiter ook met diens ouders. Dit besluit zal alleen genomen worden alsdat in het belang van de betreffende leerling is. Gezien de ruimte die de wet nu al biedt is er niet voor gekozen om de regels in het reguliere vo nog verder te verruimen. Afwijken van de urennorm is alleen mogelijk nadat het ouder- en leerlingendeel van de medezeggenschapsraad van de vo-school en de studentenraad van de mbo-school hebben ingestemd met deze afwijking. Deze instemming toont echter niet aan dat de opleiding van voldoende kwaliteit is. Of een opleiding van voldoende kwaliteit is, moet blijken uit bijvoorbeeld leerling- en studenttevredenheid, tevredenheid van bedrijven en organisaties waar leerlingen- en studenten na afstuderen terecht komen en het studiesucces. In het kader van de kwaliteitsborging ziet de school hierop toe en beoordeelt de school regelmatig of het onderwijsprogramma waarin wordt afgeweken van de urennorm van voldoende kwaliteit is en welke acties nodig zijn ter verbetering hiervan. De inspectie zal bij een onderzoek ook nagaan of de onderwijskwaliteit voldoende is. Als de opleiding aan de basiskwaliteit voldoet, is er geen aanleiding om de onderwijstijd te onderzoeken. Als er signalen zijn over onvoldoende kwaliteit, kan de inspectie echter wel onderzoeken of er een relatie is tussen de kwaliteit van de opleiding en het gegeven aantal uren onderwijstijd.

4. Verhouding tot bestaande wet- en regelgeving

De leden van de CDA-fractie lezen dat de afgelopen jaren ook op andere punten in het beroepsonderwijs wet- en regelgeving is ingevoerd om het beroepsonderwijs te versterken en te verbeteren. De leden van deze fractie vragen, ook indachtig de kritische opmerkingen van de Raad van State op dit punt, of de regering kan uitleggen hoe wordt voorkomen dat instellingen door de aangebrachte veranderingen van de afgelopen jaren door de bomen het bos niet meer kunnen zien, en vooral ook hoe wordt voorkomen dat de verschillende maatregelen die zijn genomen, niet meer doelmatig zijn of elkaar op onderdelen tegenwerken. Deze leden vernemen graag een nadere toelichting op dit punt.

De regering beseft dat de invoering van de diverse maatregelen het nodige vraagt van scholen. Bij de invoering van een maatregel wordt dan ook steeds bekeken wat scholen nodig hebben om de maatregel goed te

³⁴ Kamerstukken II 2018/19, 31 293, nr. 474 (Kamerbrief Grenzen aan de ruimte in de onderwijstijd).

kunnen uitvoeren. Zo is bij de herziening van de kwalificatiestructuur in het mbo een regisseur aangewezen die scholen ondersteuning bood bij de voorbereiding en implementatie van de opleidingen en worden er, ten behoeve van het experiment cross-over kwalificaties, werksessies georganiseerd voor scholen die een aanvraag voor een cross-over willen indienen. Ook voor scholen die gebruik willen maken van de ruimte die dit wetsvoorstel biedt zijn er mogelijkheden voor ondersteuning. Het programma Sterk beroepsonderwijs stimuleert en faciliteert scholen om doorlopende leerroutes vorm te geven.

5. Gevolgen en doenvermogen

De leden van de VVD-fractie lezen dat het streven is om in alle regio's de nieuwe leerroute van een geïntegreerde vmbo-mbo-opleiding aan te bieden. Wat is de verwachting van de regering ten aanzien van regio's waar relatief weinig mbo-instellingen zijn? Worden mbo-instellingen dan verplicht om deel te nemen?

Verder vragen de leden van deze fractie zich af in hoeverre de invoering van deze wet uitvoerbaar is voor alle regio's; is er bijvoorbeeld een haalbaarheidstoets uitgevoerd?

Afhankelijk van de behoefte binnen regio's, kunnen vmbo- en mbo-scholen samen besluiten om een doorlopende leerroute aan te bieden. De verwachting is dat elke regio in staat is om doorlopende leerroutes vorm te geven, ook regio's waar relatief weinig mbo-instellingen zijn. Onderhavig wetsvoorstel kent geen verplichting voor vmbo- en mbo-scholen om een doorlopende leerroute te starten. Uit contacten met scholen, waaronder scholen die deelnemen aan de huidige experimenten, blijkt dat scholen het wetsvoorstel uitvoerbaar achten.

Deze leden zijn van mening dat er geen onduidelijkheid mag bestaan over wie op welk moment van de studieloopbaan de eindverantwoordelijke is voor de begeleiding van de studenten.

Dit is een mening die de regering geheel onderschrijft. De begeleiding van de jongere hangt nauw samen met de vraag wie verantwoordelijk is voor de jongere. In de eerste twee jaar van de doorlopende leerroute is hij ingeschreven bij de vmbo-school. In die periode is de vmbo-school verantwoordelijk voor de begeleiding van de jongere. Na twee jaar wordt de jongere ingeschreven bij de mbo-school. Vanaf dat moment is de mbo-school verantwoordelijk voor de begeleiding.

Verder lezen de leden van deze fractie in het wetsvoorstel dat er meer perspectief wordt geboden voor nieuwe samenwerkingsinitiatieven. Deze leden vragen zich af hoe dit zich verhoudt met de wens tot meer pluriformiteit binnen het mbo-onderwijslandschap.

De doorlopende leerroute vmbo-mbo is een aanvulling op het reguliere onderwijsaanbod. Onderhavig wetsvoorstel draagt eraan bij dat er nog meer samenwerkingsinitiatieven ontstaan tussen vmbo- en mbo-scholen en arbeidsmarktpartijen om het beroepsonderwijs meer als één geheel vorm te geven, zodat er voldoende divers aanbod aan beroepsonderwijs is dat goed aansluit op de wensen van de regionale arbeidsmarkt. Het beroepsonderwijs kent een diversiteit aan jongeren. Dit vraagt om maatwerk. Het gaat niet alleen om de jongere die extra ondersteuning nodig heeft om een startkwalificatie te behalen, maar ook om de jongere die verrijkt of versneld de opleiding wil afronden. Deze jongeren verdienen de ruimte om hun talenten maximaal te ontwikkelen. De regering verwacht dat er met de invoering van doorlopende leerroutes meer pluriformiteit aan onderwijsaanbod ontstaat binnen het mbo-onderwijslandschap.

Ook lezen deze leden een kleine alinea in het wetsvoorstel die gaat over de arbeidsmarktpartijen met betrekking tot dit voorstel. Daarin staat bijvoorbeeld een verwachting over steun en betrokkenheid van arbeidsmarktpartijen. Kan de regering hier verder over uitweiden? Welke onderzoeken heeft de regering gedaan om deze verwachting te kunnen staven? De leden vragen hoe de regering kan waarborgen dat deze steun en betrokkenheid van arbeidsmarktpartijen er daadwerkelijk zullen zijn.

De doorlopende leerroute vmbo-mbo betreft een aanvulling op het reguliere onderwijsaanbod. Jongeren in een doorlopende leerroute worden opgeleid voor een regulier mbo-diploma. Het onderwijs en de arbeidsmarkt hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om een adequaat aanbod voor het beroepsonderwijs in de regio overeind te houden. In het mbo is het vanzelfsprekend dat hierin wordt samengewerkt met de arbeidsmarkt. Dat is bij het opstarten van een doorlopende leerroute niet anders. Vmbo- en mbo-scholen bepalen in overeenstemming met de behoeften van het vervolgonderwijs en de regionale arbeidsmarkt in welke profielen en opleidingen doorlopende leerroutes worden aangeboden. Voorts verplicht onderhavig wetsvoorstel tot een samenwerkingsovereenkomst tussen de vmbo- en mbo-school bij het opstarten van een doorlopende leerroute vmbo-mbo waarin afspraken moeten worden opgenomen hoe het bedrijfsleven zal worden betrokken bij de invulling van de doorlopende leerroute (artikel 10b11, tweede lid, onderdeel g, WVO).

6. Advies en consultatie

De leden van de CDA-fractie merken op dat naar aanleiding van opmerkingen dienaangaande bij de internetconsultatie de regering aangeeft dat versnelling niet het primaire doel is van de doorlopende leerroutes, en dat ook verdieping en verbreding doelen zijn. De leden vragen de regering om aan te geven hoe vaak een en ander in de afgelopen jaren heeft geleid tot versnelling, verdieping of verbreding bij de aangeboden doorlopende leerroutes, en wat de onderlinge verhouding daartussen was.

De meeste doorlopende leerroutes zorgen voor een betere aansluiting van het onderwijs. In de meeste gevallen blijkt sprake van het aanbod van mbo-stof in de eerste 2 jaar van de leerroute en wordt het zomerlek gedicht. Jongeren kunnen mbo-stof eerder afsluiten, ze beginnen vaak eerder aan een stage of krijgen andere uitdagende praktijkgerichte activiteiten. Docenten bieden overlappende vmbo en mbo lesstof in één keer en op één manier aan. Dit komt het leerproces ten goede. Daardoor is het mogelijk om meer beroepsgericht aan te bieden dan in het reguliere programma. Bovendien worden er veel excursies naar bedrijven gemaakt. Dat zie je bijvoorbeeld bij de TalentOntwikkelingTechniek-route.³⁵ Jongeren die behoefte hebben aan meer uitdaging kunnen zich hierdoor meer verbreden en verdiepen of sneller doorstromen. Verkorting is niet het primaire doel, maar geldt voor jongeren vaak als belangrijke motiverende factor om aan doorlopende leerroute mee te doen. Daardoor is het bij zo'n driekwart van de routes mogelijk voor de jongeren om te versnellen.

Verder vragen de leden van deze fractie de regering om nader toe te lichten welke bedenkingen de respondenten hadden bij de verantwoordelijkheidsverdeling. In hoeverre biedt het onderhavige wetsvoorstel een oplossing voor de geopperde bedenkingen? Tevens vragen deze leden de regering om wat uitgebreider in te gaan op wat de voor- en nadelen zijn van het leggen van de verantwoordelijkheid voor de doorlopende leerroute bij hetzij een van de instellingen, hetzij de vmbo-instellingen.

³⁵ <https://www.sterkberoepsonderwijs.nl/wp-content/uploads/2018/09/Vertrouwen-organiseren-online-1.pdf>

In het wetsvoorstel is, in artikel 10b14 WVO, aangegeven dat de jongere de eerste twee jaar van de doorlopende leerroute is ingeschreven bij de vmbo-school. In die periode is de vmbo-school verantwoordelijk voor de naleving van wet- en regelgeving. Zo is de vmbo-school in die periode onder meer verantwoordelijk voor een goede invulling van de teambevoegdheid, de verzuimregistratie en kan de jongere met zijn klacht terecht bij de vmbo-school. Wel blijft de mbo-school te allen tijde verantwoordelijk voor het mbo-onderwijs, en de mbo-examinering en -diplomering; ook als dat feitelijk plaatsvindt op de locatie van de vo-school.

Na twee jaar wordt de jongere ingeschreven naar de mbo-school. Vanaf dat moment is de mbo-school verantwoordelijk voor de naleving van de wet- en regelgeving in de doorlopende leerroute en is de mbo-school het eerste aanspreekpunt voor de jongere. De vmbo-school blijft te allen tijde verantwoordelijk blijft voor het vmbo-onderwijs, en de vmbo-examinering en -diplomering.

Bovenstaande verantwoordelijkheidsverdeling was reeds in het concept-wetsvoorstel opgenomen toen dat voorgelegd is voor openbare internet-consultatie. Dertig (van de vijftig) respondenten reageerden positief op deze verantwoordelijkheidsverdeling. Er zijn echter ook respondenten die pleiten voor een andere verantwoordelijkheidsverdeling, waarbij er geen eenduidige voorkeur is. Zo hebben een paar respondenten aangegeven dat de vmbo- en mbo-school gezamenlijk verantwoordelijk zouden moeten zijn voor de gehele route. Daarnaast zijn er respondenten die vinden dat er één school verantwoordelijk zou moeten zijn voor de gehele leerroute. Sommige respondenten merken op dat de school waar de jongere de opleiding daadwerkelijk volgt verantwoordelijk zou moeten zijn. Afhankelijk van de locatie waar het onderwijs wordt verzorgd zou dit dan de vmbo-school of de mbo-school zijn. Andere respondenten hebben aangegeven dat al het onderwijs tot en met mbo-3 door de vmbo-school zou moeten worden verzorgd. Tot slot heeft een aantal respondenten aangegeven dat alle doorlopende leerroutes onder de verantwoordelijkheid van de vmbo-school zouden moeten worden verzorgd.

De regering heeft voor de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling gekozen omdat hiermee de kwaliteit van het onderwijs het beste wordt gewaarborgd. Met deze verdeling is namelijk de school die de expertise heeft op het gebied van het verzorgen van het desbetreffende onderwijs, en de examinering en diplomering daarvan, ook degene die verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteit van dat deel van het onderwijsprogramma, de examinering en diplomering. Daarnaast is deze verantwoordelijkheidsverdeling ook duidelijk uit te leggen aan de jongere die onderwijs in de doorlopende leerroute volgt. Zolang de jongere ingeschreven staat bij de vmbo-school is die school ook het aanspreekpunt van de jongere. Na inschrijving op de mbo-school kan de jongere bij die school terecht.

De regering heeft er niet voor gekozen om de vmbo- danwel de mbo-school volledig verantwoordelijk te maken voor de doorlopende leerroute. Dit zou de kwaliteit van het onderwijs niet ten goede zou komen. De vmbo-school beschikt niet over dezelfde onderwijskundige en didactische expertise als de mbo-school en vice versa. Voorts wordt met dit wetsvoorstel beoogd om de samenwerking in de regio te versterken tussen de vmbo- en mbo-scholen en het bedrijfsleven omdat een goede en evenwichtige samenwerking leidt tot de beste integratie van beide onderwijsprogramma's. Indien één van de scholen verantwoordelijk zou zijn voor de leerroute zou deze samenwerking niet optimaal van de grond komen. Degene die verantwoordelijk wordt gehouden voor de route zal in dat geval toch uiteindelijk de doorslaggevende stem hebben in het onderwijsprogramma dat wordt aangeboden. Ook om die reden is ervoor

gekozen om noch de vmbo-school noch de mbo-school volledig verantwoordelijk te maken voor de leerroute maar de hiervoor beschreven verantwoordelijkheidsverdeling te hanteren.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven