

Vergaderjaar 2023–2024

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

31 288

**Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en
Wetenschapsbeleid**

Nr. 618

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juli 2024

Hierbij stuur ik u de reactie op het verzoek van de commissie naar aanleiding van de procedurevergadering van 18 april 2024 waarin u heeft gevraagd om een kabinetsreactie op het Onderwijsraadadvies «Een klemmend beroep».

Op 28 maart 2024 publiceerde de Onderwijsraad het adviesrapport «Een klemmend beroep». Het rapport is opgesteld naar aanleiding van het verzoek aan de Onderwijsraad om een advies uit te brengen over wat nodig is om goed beroepsonderwijs te kunnen bieden in tijden van krapte op de arbeidsmarkt.

I. Kernpunten uit het advies

Aanleiding voor het advies

De Onderwijsraad constateert allereerst dat ruim driekwart van de studenten in Nederland beroepsonderwijs volgt.¹ Essentieel bij al deze vormen van beroepsonderwijs is dat studenten zowel binnen de onderwijsinstelling als in de beroepspraktijk worden opgeleid. Er zijn grote tekorten op de arbeidsmarkt en de vraag naar goed opgeleide vakmensen en professionals blijft onverminderd hoog. De Onderwijsraad constateert dat dit in sommige sectoren, zoals de zorg, leidt tot een gebrek aan opleidingsplekken in de beroepspraktijk en de kwaliteit ervan onder druk zet. Bedrijven en organisaties hebben onvoldoende capaciteit om studenten adequaat te begeleiden. Stagemisbruik ligt volgens de Onderwijsraad op de loer, bijvoorbeeld als studenten zonder enige vorm van begeleiding werkzaamheden moeten uitvoeren of als studenten

¹ Het beroepsonderwijs omvat in dit advies het middelbaar (mbo) en het hoger beroepsonderwijs (hbo), het praktijkonderwijs (pro) en de beroepskwalificerende opleidingen van het wetenschappelijk onderwijs (wo).

worden ingezet als volwaardige werknemers zonder hiervoor passende beloning te ontvangen. Dit alles belemmert hen in hun voorbereiding op de beroepspraktijk en later in de uitoefening van hun vak of beroep. Daarnaast is er een risico op studievertraging, studie-uitval en vroegtijdig schoolverlaten en daardoor op een nog groter tekort aan goed opgeleide vakmensen en professionals, aldus de Onderwijsraad.

Al met al constateert de Onderwijsraad dat de arbeidsmarkttekorten het opleiden in de beroepspraktijk onder druk zetten, terwijl de behoefte eraan toeneemt. Hiermee zit het opleiden in de beroepspraktijk volgens de raad in een klem. Naar aanleiding van deze constatering geeft de Onderwijsraad een advies en doet zij twee aanbevelingen.

Advies: Zet opleiden in de beroepspraktijk doelbewust en spaarzaam in

De Onderwijsraad ziet opleiden in de beroepspraktijk als een essentieel onderdeel van het beroepsonderwijs. De raad adviseert om opleiden in de beroepspraktijk doelbewust en spaarzaam in te zetten.

Essentieel in het beroepsonderwijs is dat een deel ervan plaatsvindt in de beroepspraktijk onder verantwoordelijkheid van de opleiding. Opleiden in de onderwijsinstelling en opleiden in de beroepspraktijk zijn beide onmisbare elementen van beroepsonderwijs en hangen nauw samen. Volgens de Onderwijsraad moeten zowel opleiden in de onderwijsinstelling en opleiden in de beroepspraktijk als de samenhang daartussen van hoge kwaliteit zijn en blijven, ook in tijden van schaarste aan opleidingsplaatsen en praktijkbegeleiding als gevolg van arbeidsmarkttekorten.

Aanbeveling 1: Ontwikkel ook andere vormen van opleiden in de beroepspraktijk

De Onderwijsraad beveelt beroepsopleidingen aan kritisch te bezien welke onderwijsactiviteiten beslist in de beroepspraktijk moeten plaatsvinden en bij welke dat niet per se hoeft. Het is aan beroepsopleidingen en beroepspraktijk om waar dat mogelijk is alternatieven te vinden die minder of geen beslag leggen op de schaarse capaciteit aan opleidingsplaatsen en praktijkbegeleiding.

Volgens de Onderwijsraad kan het een alternatief zijn om meer gebruik te maken van praktijksimulaties. Daarmee kunnen studenten handelingen leren uitvoeren en vaardigheden verwerven zoals zij dat in de echte beroepspraktijk zouden doen. Een andere mogelijkheid is het schoolgebouw te gebruiken als praktijkruimte, wat in het praktijkonderwijs al gebruikelijk is. In het schoolgebouw leren studenten meehelpen in de kantine of interieurverzorging. Opleidingen, onderwijsinstellingen en bedrijven en organisaties in het beroepenveld kunnen hierbij van elkaar leren. De Onderwijsraad adviseert ook om voort te bouwen op alternatieven die bedacht zijn tijdens de coronapandemie, bijvoorbeeld door opleidingsplekken in de beroepspraktijk te laten invullen door meerdere studenten tegelijk of door stages beter te spreiden over het studiejaar.

Aanbeveling 2: Waarborg samen kwaliteit

Daarnaast beveelt de Onderwijsraad aan dat beroepsopleidingen, het beroepenveld en de overheid gezamenlijk de kwaliteit van opleiden in de beroepspraktijk waarborgen. Het gaat er volgens de raad dan om dat beroepsonderwijs en beroepspraktijk op landelijk niveau principes van kwaliteit afspreken, die gebaseerd moeten zijn op wat er nu in de praktijk

al goed gaat. Deze principes kunnen vervolgens op lokaal niveau verder worden ingevuld en in de praktijk gebracht.

Naast kwaliteitsprincipes moet volgens de Onderwijsraad ook een aantal voorwaarden voor opleiden in de beroepspraktijk op orde zijn. Het gaat specifiek om de toegankelijkheid van opleidingsplekken in de beroepspraktijk, afspraken over minimum stagevergoedingen en maatregelen om stagediscriminatie tegen te gaan. Ook wordt er specifiek ingegaan op de aanvullende begeleiding voor studenten met een ondersteuningsbehoefte. De beroepspraktijk kan daar niet altijd in voorzien. De raad ziet het als de verantwoordelijkheid van de beroepsopleiding aanvullende begeleiding aan te bieden, zodat alle studenten goed kunnen worden opgeleid in de beroepspraktijk. In het praktijkonderwijs is hiermee veel ervaring.

De Onderwijsraad beveelt verder aan dat overheid, beroepsopleidingen en beroepspraktijk niet alleen afspraken maken over kwaliteit en voorwaarden, maar deze ook samen monitoren. Hierbij is in het hbo en wo ook de overheid aan zet, volgens de raad. En voor het praktijkonderwijs en hbo en wo is het zaak dat betrokken partijen landelijke afspraken maken over regelmatig contact. Anders dan in het mbo is er in het hbo en wo geen SBB of vergelijkbare organisatie die toezicht houdt op de kwaliteit van opleidingsbedrijven. Opleiden in de beroepspraktijk maakt ook geen expliciet deel uit van het NVAO-accrediteringskader en is voor visitatiecommissies moeilijk te beoordelen. Dat maakt de interne kwaliteitszorg door de beroepsopleiding in het hbo en wo des te belangrijker.

Als de kwaliteit van het opleiden in de praktijk tekort schiet, is het de verantwoordelijkheid van de beroepsopleiding om samen met het betrokken bedrijf of de betrokken organisatie verbeteringen te realiseren, aldus de Onderwijsraad.

II. Reactie

Ten aanzien van het advies van de Onderwijsraad om opleiden in de beroepspraktijk doelbewust en spaarzaam in te zetten

Allereerst ziet de Onderwijsraad opleiden in de beroepspraktijk als een essentieel onderdeel van beroepsonderwijs. De samenwerking met de beroepspraktijk maakt het beroepsonderwijs uniek en veelzijdig, aldus de Onderwijsraad. Dit deel ik. Het beroepsonderwijs werkt altijd nauw samen met de beroepspraktijk, die daarmee een onmisbare partner is in het opleiden van toekomstige beroepsbeoefenaars. Op die manier leidt het vervolgonderwijs vakmensen op om de maatschappelijke opgaven van Nederland aan te pakken. Daarbovenop wijs ik ook op de inspanningen om de rol van praktijkgericht onderwijs te versterken in het gehele funderend onderwijs². Het is belangrijk dat we in het funderend onderwijs de leerlingen de kans geven zich breed te ontwikkelen en te oriënteren. Praktijkgericht onderwijs zal daar een steeds belangrijkere rol bij gaan spelen.

Ik deel de constatering van de Onderwijsraad dat door de krapte op de arbeidsmarkt het opleiden in de beroepspraktijk op sommige plekken onder druk kan komen te staan, zowel als het gaat om tekorten aan stages en opleidingsplekken als de kwaliteit van de begeleiding. Dit vraagt onze continue aandacht. Tegelijk biedt de krapte op de arbeidsmarkt ook een kans voor bedrijven om studenten te binden door ze een stageplek te

² Zie Kamerstukken II vergaderjaar 2023–2024, 30 079, nr. 122

bieden en ze goed te begeleiden, zodat ze na hun opleiding voor het bedrijf of de branche behouden blijven. Dit maakt dat we voldoende zicht en grip moeten hebben op de kwaliteit van opleiden in de beroepspraktijk. Mbo-scholen zijn verantwoordelijk voor het gehele onderwijsproces, ook het deel dat wordt uitgevoerd bij leerbedrijven. De komende periode wil ik meer inzicht krijgen in de rollen en verantwoordelijkheden van alle partijen die in het mbo bij de kwaliteit van opleiden in de beroepspraktijk een rol spelen en bepalen of hier mogelijk aanpassingen nodig zijn. Ik betrek hierbij graag de visie van verschillende partijen waaronder de Onderwijsraad.

De Onderwijsraad adviseert om opleiden in de beroepspraktijk doelbewust en spaarzaam in te zetten. Dit is contrair aan de lijn zoals is aangegeven in het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de toekomstbestendigheid van het mbo: daar wordt aanbevolen om leren in de praktijk juist meer te benutten.³ Leren in de beroepspraktijk biedt kansen om ook in de toekomst een goede aansluiting op de arbeidsmarkt te houden. Zo krijgen studenten de mogelijkheid om al tijdens hun opleiding ervaring op te doen met de nieuwste werkwijzen en technieken en komen zij sneller aan een baan. Daarnaast kan het opleiden op de werkplek bijdragen aan een doelmatige organisatie van het onderwijs. Dit zijn redenen om het leren in de beroepspraktijk verder te versterken, bijvoorbeeld door via de afspraken in het Stagepact mbo, in te blijven zetten op voldoende stageplekken met daarbij een goede begeleiding. In de brief van 13 december 2023 aan uw Kamer is uitgebreid ingegaan op de instrumenten die de aansluiting tussen het mbo en de arbeidsmarkt kunnen verbeteren.⁴

Ook vraagt de Onderwijsraad in hun rapport aandacht voor de beschikbaarheid van voldoende stageplekken. Hoewel er verschillen zijn tussen de niveaus en sectoren, zijn er momenteel geen brede tekorten bekend. Zo blijkt uit de meest recente monitor van het aantal stageplaatsen voor mbo-studenten, die SBB twee keer per jaar publiceert, een tekort van 1.508 plekken (waarvan ruim de helft in de sector zorg, welzijn en sport), op een totaal van bijna een half miljoen mbo-stages per jaar.⁵ Hiermee is er volgens SBB «voor bijna alle mbo-studenten nog altijd een stageplaats beschikbaar». Eerder onderzoek toont aan dat er ook in het hbo geen sprake is van significante stagetekorten.⁶ Uiteraard is dit wel iets dat we de komende tijd goed blijven volgen.

De Onderwijsraad merkt verder op dat bedrijven en organisaties vanwege de krapte op de arbeidsmarkt onvoldoende ruimte hebben om studenten goed te begeleiden. Ook kan het personeelstekort er volgens de raad toe leiden dat studenten taken van werknemers over moeten nemen. Dit leidt volgens de Onderwijsraad tot risico's voor de kwaliteit van de stages. Ik herken dat begeleidingscapaciteit een probleem kan zijn en, hoewel ik geen signalen heb dat de kwaliteit van stages terugloopt, er een kan risico bestaan dat studenten te veel ingezet worden als werknemer. Tegelijkertijd zie ik bij veel werkgevers nog een grote bereidheid om opleidingsplekken beschikbaar te stellen. Met de Onderwijsraad ben ik het eens dat we moeten oppassen dat studenten niet worden ingezet als verkapte werknemers. Hier heeft het toezicht van de Nederlandse Arbeidsinspectie ook een belangrijke rol, zij kunnen bedrijven een boete opleggen wanneer studenten worden ingezet als volwaardige werknemer en er dus feitelijk

³ Samen gericht opleiden voor wendbare vakmensen. IBO Toekomstbestendigheid van het mbo

⁴ Kamerbrief Kansrijk opleiden – het verbeteren van de aansluiting tussen het mbo en de arbeidsmarkt

⁵ SBB, Stagebarometer, november 2023

⁶ Stages in het hoger onderwijs Eindrapportage | Rapport | Rijksoverheid.nl.

sprake is van een arbeidsovereenkomst. Opleiden in de beroepspraktijk moet wel opleiden blijven: met voldoende ruimte om te leren. Goede praktijkopleiders zijn hierbij cruciaal. Dat vraagt goede samenwerking en heldere afspraken met bedrijven. In het mbo is hiervoor het Stagepact afgesloten, met o.a. onderwijs, bedrijfsleven en Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB). Daarin zijn afspraken gemaakt om te zorgen voor voldoende stageplaatsen, goede begeleiding, een passende vergoeding voor stages en het uitbannen van stagediscriminatie. Afspraken over goede begeleiding, zoals voldoende contact tussen onderwijsinstelling en bedrijf dragen bij aan een goede samenwerking. Zoals de motie Ergin c.s.⁷ verzocht, verken ik welke afspraken uit het Stagepact ook voor het hbo en wo kunnen worden toegepast. Ik zal de Kamer hier eind 2024 nader over informeren.

Ten aanzien van aanbeveling 1: Ontwikkel ook andere vormen van opleiden in de beroepspraktijk

Een eerste aanbeveling die de Onderwijsraad doet, is om kritisch te bezien welke onderwijsactiviteiten in de beroepspraktijk plaats zouden moeten vinden en om alternatieven in te zetten zoals het gebruiken van de eigen onderwijspraktijk als beroepspraktijk. Zoals hiervoor aangegeven, kiest de Onderwijsraad hier een ander perspectief dan het IBO naar de toekomstbestendigheid van het mbo, waarin juist wordt aanbevolen om leren in de beroepspraktijk meer te benutten. Het advies om gebruik te maken van alternatieven en minder in de beroepspraktijk op te leiden kan de positieve werking ervan onder druk zetten. Juist de nauwe samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven, waarbij het bedrijfsleven mede-opleider is, heeft een positief effect op de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt. In het praktijkonderwijs is de ervaring dat de inzet van de eigen onderwijspraktijk als beroepspraktijk wel passender is, en naar tevredenheid wordt gedaan. Ook de Onderwijsraad benoemt dat.

Daarnaast adviseert de Onderwijsraad in dit kader om voort te bouwen op alternatieven die tijdens de coronapandemie gebruikt werden. Bij brief van 1 juni 2022 is uw Kamer de eindrapportage «Ruimte voor onderwijs tijdens corona» aangeboden. Eén van de conclusies uit dit rapport was dat «de tijdens de pandemie mogelijk gemaakte alternatieven voor stages en beroepspraktijkvorming in mbo- en ho-opleidingen, zoals simulaties en stages bij niet-erkende leerbedrijven, zowel door instellingen als door docenten en studenten uitdrukkelijk als «second best» worden gewaardeerd».⁸ Gelet hierop en op het hiervoor aangegeven belang om leren in de beroepspraktijk juist meer te benutten, ben ik terughoudend. Gezien het grote belang van opleiden in de beroepspraktijk zouden alternatieven alleen ingezet moeten worden als het echt niet anders kan.

Desalniettemin is het goed om te blijven werken aan vernieuwende onderwijsconcepten. Een van de concrete suggesties van de Onderwijsraad is om meer gebruik te maken van praktijksimulaties. Hierdoor kunnen studenten de beroepspraktijk levensecht beoefenen met minder begeleidingscapaciteit. Dit sluit aan bij het NGF-programma Npuls. De inzet van immersief simulatieonderwijs, waarbij technieken uit augmented en virtual reality ingezet worden voor het leerproces, kan de kwaliteit van het onderwijs verhogen, de leerervaring van studenten verrijken en het gat tussen de theorie en de praktijk verkleinen. Mede hierom zetten mbo-, hbo- en wo-instellingen vanuit het NGF-programma Npuls in op het stimuleren van immersief simulatieonderwijs en wordt er de komende

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 410 VIII, nr. 91

⁸ Berenschot (2022) Ruimte voor onderwijs tijdens corona

jaren veel geëxperimenteerd. Met de pilothub XR van Npuls werkt het onderwijs aan een duurzame inzet van immersieve technologie in het onderwijs en worden randvoorwaarden gecreëerd die het gebruik van immersief simulatieonderwijs makkelijker zullen maken.

Ten aanzien van aanbeveling 2: Waarborg samen kwaliteit

Volgens de Onderwijsraad is de kwaliteit van opleiden in de beroepspraktijk een gezamenlijke verantwoordelijkheid van beroepsonderwijs, beroepspraktijk en overheid: zij moeten samen aan de slag om de kwaliteit hoog te houden. De Onderwijsraad beveelt aan om landelijke kwaliteitsprincipes te ontwikkelen, die toepasbaar zijn op het hele beroepsonderwijs. Deze kunnen vervolgens op lokaal niveau verder worden uitgewerkt door beroepsopleidingen en beroepspraktijk. Net als de Onderwijsraad acht ik het van groot belang om de kwaliteit van opleiden in de beroepspraktijk op peil te houden. Ik zie dat er op dit vlak al veel is: in wet- en regelgeving, met het erkenningsreglement leerbedrijven, het BPV-protocol en via het Stagepact mbo en het Manifest tegen stagediscriminatie hoger onderwijs. Ik wil deze afspraken goed hun werk laten doen voor ik eventueel overga naar aanvullende afspraken.

Naast kwaliteitscriteria zijn er volgens de Onderwijsraad afspraken nodig over bepaalde voorwaarden voor het opleiden in de beroepspraktijk, zoals de toegankelijkheid van opleidingsplekken, de begeleiding van studenten met een extra ondersteuningsbehoefte, stagevergoedingen en het tegengaan van stagediscriminatie. Met de brief van 24 april 2024 is uw Kamer geïnformeerd over een aantal recent verschenen onderzoeken rondom stages in het mbo, hbo en wo.⁹ Zoals in deze brief is aangegeven, liggen er met het vaststellen van het Stagepact MBO en Manifest in het hbo en wo heel concrete afspraken om stages beter te maken. Samen met alle betrokken partijen zetten we in op betere begeleiding, terugdringen van stagetekorten, het bieden van een passende stagevergoeding en het tegengaan van stagediscriminatie. De in deze brief getoonde onderzoeken tonen echter ook aan dat we er nog lang niet zijn. Dat is op zich niet verwonderlijk, gezien de looptijd van de gekozen aanpak en onderstreept de urgentie van waar we aan werken. De onverminderde energie van alle partners uit het Manifest en het Stagepact is nodig om in de uitvoering uiteindelijk tot betere stages voor alle studenten te komen. Hierbij blijven we het effect van onze inzet monitoren en de aanpak bijsturen waar nodig. Het rapport van de Onderwijsraad benadrukt de urgentie om de kwaliteit van leren in de beroepspraktijk te blijven verbeteren.

Hierop aansluitend beveelt de Onderwijsraad verder aan dat overheid, beroepsopleidingen en beroepspraktijk niet alleen afspraken maken over kwaliteit en voorwaarden, maar deze ook samen monitoren. Hierbij is in het hbo en wo ook de overheid aan zet, volgens de raad. De Onderwijsraad stipt terecht aan dat aandacht in de interne en in de externe kwaliteitszorg voor wat en hoe studenten leren in de beroepspraktijk belangrijk is. De raad geeft aan dat de accreditatiestandaarden in het hoger onderwijsstelsel niet expliciet aandacht vragen voor opleiden in de beroepspraktijk. Ik merk daarbij op dat de accreditatiestandaarden voor hbo en wo toepasbaar zijn en dat de begeleiding van studenten daar onderdeel van uit maakt. Onder standaard 2 is opgenomen dat het panel beoordeelt of studenten voldoende begeleiding ontvangen. De NVAO maakt daarvoor gebruik van een brochure voor specifieke ondersteuning aan visitatiecommissies bij hun toezicht op beroepsopleidingen. Naar aanleiding van het rapport van de Onderwijsraad zal ik de NVAO vragen om panels hierop te wijzen. Indien nodig en wenselijk kan dit vervolgens

⁹ Kamerbrief over stages in het mbo, hbo en wo

worden opgenomen in de volgende versie van Uitvoeringsregels
Accreditatiestelsel Hoger Onderwijs.

III. Tot slot

Net als de Onderwijsraad benadruk ik het grote belang van leren in de beroepspraktijk, zowel in het vervolgonderwijs, als in het funderend onderwijs. Het biedt kansen om ook in de toekomst een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te houden. Uiteraard moet het leren in de beroepspraktijk van goede kwaliteit zijn en passen binnen het opleidingsprogramma. Bij de verdere verbetering daarvan betrek ik ook graag de inzichten van de Onderwijsraad. Zoals in deze brief is aangegeven, zijn met het vaststellen van het Stagepact MBO en Manifest in het hbo en wo al veel goede dingen in gang gezet. Maar daarmee zijn we er nog niet. De kwaliteit van leren in de beroepspraktijk vraagt om voortdurende monitoring van wat er in gang is gezet en bijsturing waar dat nodig is. Samen met betrokken partners zet ik me daar graag voor in. Want: iedere student verdient een waardevolle leerervaring in de beroepspraktijk.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins