

Internetconsultatie Besluit experiment beroepsopleiding gecombineerde leerwegen bol-bbl  
Het besluit beoogt een verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid en de doelmatigheid van het mbo. In het bijzonder focust het besluit op de mogelijkheid om de beide leerwegen in het mbo, bol en bbl, te combineren binnen één onderwijsprogramma.

*Relatie doel - middel – effect: interne consistentie van het besluit (p. 1-5)*

*Pagina 2 - Doel van het experiment (art. 2)*

Het besluit beoogt expliciet om:

- een andere balans tussen theorie en praktijk te bewerkstelligen;
- meer maatwerk voor deelnemers te realiseren;
- een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te bereiken.

De tekst van art. 2 veronderstelt dat een ‘*andere balans tussen theorie en praktijk*’ ten goede komt aan enerzijds ‘maatwerk voor deelnemers’ en anderzijds een ‘*betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt*’. Het blijft echter onduidelijk waar deze aanname op berust en wat het oorzakelijk verband is. In het besluit zelf is de uitwerking van die balans slechts een kwestie van aantallen onderwijs-/klokuren (art. 5).

NB. In de toelichting (zie hierna) worden wel verschillende onderwijskundige aannames opgevoerd. Maar die zijn in meer of mindere mate discutabel en ook niet direct te relateren aan ‘*een andere balans tussen theorie en praktijk*’ dan wel de tabel op pagina 9 waarin die balans cijfermatig is uitgewerkt.

*Pagina 2,3 - Uitwerking doel aan de hand van de inrichting van het onderwijs (art. 5)*

De kwantitatieve uitwerking in artikel 5 suggereert dat er in het eerste (en zelfs tweede) leerjaar van een dergelijk combitraject sprake is van een bol-constructie en dus van meer begeleide onderwijsuren dan in een eerste (en tweede) leerjaar van een regulier bbl-traject. Op basis van de uitwerking in artikel 5 kan worden geconcludeerd dat het bij deze regeling expliciet gaat om een experimentele aanpassing van reguliere bbl-trajecten met de intentie om in het eerste leerjaar meer theorie aan te bieden. De memorie van toelichting onderstreept dit daar o.a. wordt gesproken over zorg van werkgevers aangaande het niveau van deelnemers qua kennis en vaardigheden.

Reguliere bol en bbl-trajecten omvatten beide zowel theorie als praktijk. Het is voor ROC's mogelijk om bij de inrichting van bol-trajecten, binnen de huidige regelgeving (web art. 7.2.7) al flexibel om te gaan met de balans tussen theorie en praktijk. De facto lijkt deze regeling vooral bedoeld te zijn voor bbl-studenten waarvoor opleidingsbedrijven geen uitleenmogelijkheid meer zien door de vraaguitval (zie ook hieronder).

*Pagina 5 - Evaluatie (art. 10)*

Het besluit geeft aan dat t.b.v. de evaluatie (effectmeting) van de volgende onderdelen verslag moet worden gedaan:

- a) de **studieresultaten** van de deelnemers;
- b) de **aansluiting** van het onderwijs op de arbeidsmarkt, waaronder in ieder geval de kansen op het vinden van een baan op het niveau van de gevolgde opleiding; en
- c) de **opvattingen** van deelnemers, docenten, leerwerkbedrijven en opleidingsbedrijven en werkgevers over de beroepsopleiding bol-bbl.

Er is op basis van bovenstaande beschrijving geen directe één op één relatie te leggen door de lezer met wat het besluit beoogt (art. 2) en wat via de verslaglegging wordt teruggekoppeld.

Ad a Studieresultaten

Het besluit richt zich gelet het doel (art. 2) niet op studieresultaten van de deelnemers in termen van diplomarendement (*terugdringen VSV*, par. 11 van de toelichting) of verblijfsduur (*opleidingsduur*, par. 11 van de toelichting). Ogenscheinlijk zijn ‘terugdringen VSV’ en ‘opleidingsduur’ wel verder liggende doelen die met deelname aan het experiment ook moeten worden gerealiseerd.

**Het is aan te bevelen om de tekst van het besluit en de toelichting meer in lijn te brengen als het gaat om het doel (art. 2), de te meten effecten (art. 10) en de toelichting bij de evaluatie (par. 11).**

Ad b Kansen op een baan op het gevolgde niveau

De aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt is niet maatgevend voor de kansen op een baan. Hoe het traject naar het diploma is ingericht (bol, bbl of een combinatie) doet immers niets af aan de gelijkwaardigheid van het diploma en de waarde ervan op de arbeidsmarkt.

Van groter belang is dat ROC's oog hebben voor de arbeidsmarktrelevantie van hun aanbod. En dat aspect staat los van een bol-bbl combinatie. De in de toelichting aangehaalde discussienota geeft bijvoorbeeld een indicatie van de waarde die de bouwsector hecht aan een bbl-opleiding op niveau 2.

De kansen op een baan worden daarnaast sterker bepaald door andere factoren die niet te beïnvloeden zijn. Ten slotte is er voor mbo-gediplomeerden al langer sprake van vormen van onderbenutting waar een ROC geen enkele invloed op heeft.

Door 'kansen op een baan' te koppelen aan 'op het niveau van de gevolgde opleiding' voor een categorie deelnemers waarover werkgevers hun zorg uitspreken (p. 6) en die nu niet hun weg goed vinden in een van de bestaande leerwegen (p. 15), ontstaat een onhaalbare opdracht.

*Ad c Opvattingen deelnemers en overige betrokkenen*

Het besluit (art. 2) richt zich niet op 'opvattingen'. Welke opvattingen worden bedoeld in art. 10 c? In art. 9.b is overigens sprake van *waardering* in plaats van *opvatting*. Ook in de artikelsgewijze toelichting

Advies: breng duidelijker voor het voetlicht waar het om gaat bij de te meten waardering van de verschillende betrokkenen.

Mocht het hier gaan om de waardering voor de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, dan zou het handig zijn om hier al indicatoren op te voeren. Deze zijn bijvoorbeeld te ontleen aan ROA-rapportages. Gelet op het doel van het besluit, dient een deelnemer zowel zijn waardering uit te spreken voor het bol-deel van de opleiding (de theoriecomponent) als voor het bbl-deel (de praktijkcomponent), daar immers aan beide onderdelen voordelen worden verbonden in de MvT. In artikel 7 lid b wordt verwezen naar artikel 5 het zesde lid, maar artikel 5 kent geen lid 6. De samenwerkingsovereenkomst wordt in artikel 4 lid 2 geïntroduceerd en daar(na) niet nader omschreven behoudens de inhoudselementen garantie praktijkplaatsen en marktconforme beloning. Onduidelijk is verder of een marktconforme beloning hetzelfde is als een cao-conforme beloning.

Artikel 7. Aanvraag en toestemming voor deelname aan het experiment

b. de samenwerkingsovereenkomst, bedoeld in artikel 5, zesde lid.

De verplichtingen (artt. 8 en 9) die kleven aan deelname zijn niet mals en vragen nogal veel van de samenwerkingspartners. Het lijkt niet bevorderlijk om een experiment dat deels beoogt effecten van de crisis te pareren te verbinden met garanties die in tijden van crisis moeilijk na te leven zijn. Het lijkt er tevens op of enkel de instelling deze verplichtingen dient na te komen. Op deze leest zijn amper nieuwe samenwerkingsvormen te schoeien.

## **Relatie tussen het besluit en de memorie van toelichting (MvT)**

Onderbouwing besluit (maatschappelijke relevantie)

*Ad 1 Doel*

*In deze beroepsopleiding bol-bbl bouwen deelnemers in het eerste deel van de opleiding vooral kennis en vaardigheden op een schoolse manier op, in het tweede deel gebeurt dat voornamelijk bij een leerbedrijf.*

De opmerking veronderstelt een onderscheid tussen bol en bbl dat beduidend minder groot is dan voorgesteld. Ook bol-opleidingen hebben een minder schools karakter dan in het verleden. Er wordt in veel bol-opleidingen al vroeg begonnen met het aanbieden van praktische vaardigheden via vormen van praktijkgericht leren die ook zoveel mogelijk 'authentiek' moeten worden geëxamineerd. Bol-deelnemers gaan ook al in het eerste jaar aan de slag bij leerbedrijven daar dit wettelijk verplicht is (zie web art. 7.2.7). Examinering dient daarnaast zoveel mogelijk authentiek te zijn conform het toezichtkader van de inspectie. Het is dus een misvatting om te veronderstellen dat bol-opleidingen in de aanvangsfase bol staan van theorie en kennistoetsen.

Het is onduidelijk waarom wordt gesteld dat een combinatie van leerwegen leidt tot een betere aansluiting m.b.t. de kennis en vaardigheden, daar beide leerwegen ook afzonderlijk worden ingericht op basis van exact dezelfde dossiers en kwalificatie-eisen.

Het is evenmin onduidelijk in hoeverre het aannemelijk is dat de samenwerking tussen onderwijs en arbeidsmarkt profiteert van de invoering van deze combinatie in de zin van '*vernieuwende samenwerkingsvormen*'. Er worden immers door ROC's op basis van dit besluit en gedreven door doelmatigheid mogelijk slechts bestaande onderdelen/vormen op een andere wijze gecombineerd qua uren conform artikel 5 van het besluit. Ten slotte zal er waarschijnlijk evenmin sneller worden ingespeeld op '*nieuwe ontwikkelingen in de bedrijfstak en sector*' daar ROC's zich nu eenmaal dienen te houden aan de kwalificatiedossiers. Daarnaast worden de nodige voorwaarden gesteld aan

instellingen die willen deelnemen. Die voorwaarden voor deelname (art. 4) zullen het realiseren van afspraken zeker niet makkelijker maken (zie hieronder).

Het is discutabel te stellen dat de intensieve samenwerking die voorafgaat aan de start van een combi bol-bbl de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt verbetert (MvT p. 13), gelet op de voorwaarden voor deelname en de risico's die vooral de instellingen daarbij op zich moeten nemen.

De intensieve samenwerking is vanuit oogpunt van de bouwsector voornamelijk een kwestie van afspraken over bol-middelen (zie hieronder) en heeft weinig van doen met verkennen van een inhoudelijk betere aansluiting.

Het besluit lijkt zich te baseren op opvattingen/wensen van studenten en werkgevers (*een behoefte die in de samenleving zichtbaar is*). Zie daarvoor de voetnoten 2 en 3 op pagina 6 van de MvT.

### **Het belang van de student**

Het aspect maatwerk wordt in de MvT in eerste instantie gerelateerd aan het concept 'leerstijl' ('*beter kan aansluiten bij de eigen leerstijl*'). Het concept leerstijl is hoogst omstreden, wetenschappelijk niet gefundeerd en heeft als concept verder niet veel van doen met de verhouding theorie en praktijk. Gelet op deze wankelende basis is het niet zinvol om het concept leerstijl op te voeren als onafhankelijke variabele die de leerprestaties positief zou kunnen beïnvloeden. En dat geldt in het bijzonder voor leerprestaties die betrekking hebben op rekenen en Nederlands waarover in de MvT met nadruk wordt gesproken.

Bij voetnoot 2 is er hooguit sprake van een indirect waar te nemen opvatting of waardering, gelet op de slechts cijfermatig gepresenteerde overstap van bol-deelnemers naar bbl-trajecten (5,7%).

Onderbelicht blijft helaas om welk niveau het hier gaat en vooral welke sectoren /beroepsopleidingen het betreft.

Het gegeven dat een beperkt aantal deelnemers in 2012/2013 een overstap hebben gemaakt van een bol naar een bbl-opleiding, rechtvaardigt geenszins de uitspraak in de Artikelsgewijze toelichting dat het gaat om deelnemers *die nu niet hun weg goed vinden in een van de bestaande leerwegen bol en bbl*. Het gegeven dat een overstap tussen bol en bbl nu ook al mogelijk is en geen wettelijke belemmering kent als daarbij het belang van de deelnemer is geborgd, is voldoende aanleiding om af te zien van het besluit.

Een overstap tussen bol en bbl blijkt wettelijk al mogelijk te zijn, gelet op de in deze voetnoot gepresenteerde cijfers. In de MvT wordt verder aangegeven dat een dergelijke overstap of overschrijving enkel mogelijk is als het initiatief bij de deelnemer ligt (paragraaf 2, pag. 7). Verder wordt in de tekst gesteld dat een overstap van studenten al plaatsvindt op verzoek van individuele deelnemers (pagina 6) en eigenlijk ook alleen maar dient plaats te vinden wanneer de deelnemer daar zelf uitdrukkelijk om vraagt (pagina 7). En daar gaat het bij deze uitwerking van de relevantie in relatie tot het voorliggende conceptbesluit nu net om.

Vanuit het oogpunt van de student, i.c. de mogelijkheid om over te stappen zonder dat daarbij het belang geschaad wordt, voegt dit besluit dus niets toe.

### **Het belang van de werkgever**

Dit belang lijkt o.a. te bestaan in de zorg van werkgevers met betrekking tot het (theoretisch) niveau van deelnemers die doorstromen vanuit het vmbo. In de discussienota worden echter andere argumenten opgevoerd die te maken lijken te hebben met enerzijds de *productiviteit* van jongeren in opleiding (student) en de mogelijkheid te 'verdiene' door met ROC's (instelling) afspraken te maken over een combinatie van bol niveau 2 gevolgd door bbl niveau 3, als alternatief voor het bestaande model dat onder druk staat door de massale vraaguitval bij opleidingsbedrijven. De vraag rijst of er met dit soort belangen in het achterhoofd kan worden voldaan aan de verwachting van de regering dat intensieve samenwerking in de voorbereiding leidt tot betere aansluiting dan nieuwe samenwerkingsvormen.

Ten slotte wordt er in de MvT voorbijgegaan aan de in de discussienota opgevoerde nadelen van een combinatiemodel. Eén van die nadelen is van groot belang. Het gaat dan in het bijzonder om de situatie dat voor meer bol-deelnemers een stageplaats moet worden gevonden en dit is in tijden van laagconjunctuur, zoals we die nu ervaren, een groot probleem. Dit kan ertoe leiden dat de problemen op de stagemarkt door invoering van de voorgestelde bol-bbl combinaties alleen maar groter worden.

### **Het belang van de instelling**

Dit belang is niet helemaal duidelijk, maar lijkt links en rechts in de MvT door te klinken door te strooien met onduidelijke en soms onbewezen onderwijskundige aannames en veronderstellingen.

Hoewel de belangen van de instelling het minst uit de verf komen, rusten wel de meeste verplichtingen op de instellingen. Dit staat het voorbereiden van vormen van samenwerking in de weg.

### **Het belang van de overheid**

Het belang van de overheid lijkt ondergeschikt aan het belang van de arbeidsmarkt bouwsector. Wel is het bijzonder om vast te stellen dat er geen andere sectoren zijn benaderd met dit concept, maar dat op basis van signalen uit slechts een sector een experiment wordt voorgesteld dat ook nog eens veel veler lijkt te gaan dan noodzakelijk.

Het belang van de overheid lijkt verder zijdelings te bestaan uit het terugdringen of voorkomen van mogelijk misbruik van de bekostiging door instellingen.

*... dat een deelnemer is ingeschreven voor een beroepsopleiding in de bol, terwijl de beroepsopleiding feitelijk eindigt in de bbl en een deelnemer al "werkend leert".*

In de toelichting blijft echter onduidelijk of deze vorm van misbruik daadwerkelijk voorkomt, in welke mate deze voorkomt en of met dit besluit toekomstig misbruik ook effectief wordt voorkomen. Mogelijk oneigenlijk belang van de werkgever is de overheid blijkbaar uit het oog verloren. In de discussienota wordt bijvoorbeeld door de bouwsector meer nadruk gelegd op de *productiviteit* van jongeren 'in opleiding' dan op de vraag hoe ze optimaal kunnen worden opgeleid (zie pag. 21 van 48) en het gebruik van bol-middelen om de eigen hachelijke situatie aan te pakken. Onderstaande citaten uit de discussienota zullen dit ongetwijfeld verduidelijken

Voordelen: Onderwijsmodel biedt maatwerk naar doelgroep: nog niet zo productieve jongeren in bol. Als leerlingen productiever worden kunnen ze in bbl.

Bij goede afspraken ROC voldoende bol-middelen beschikbaar

Nadelen: Verdienmodel bol afhankelijk van afspraken met ROC. In sommige regio's al jaren slechte samenwerking ROC's.

Zo worden de begrippen onderwijsmodel en verdienenmodel direct aan elkaar gekoppeld in de uitwerking van het combinatiemodel. Dit geeft weinig vertrouwen in de insteek van de bouwsector als vertrekpunt voor een intensieve.

Daar waar de discussienota (terecht) als nadeel van een combinatiemodel opvoert:

*Bij veel leerlingen in bol kan het moeilijk zijn om voldoende stageplekken te realiseren, zeker in laagconjunctuur.*

lijkt de overheid zich in de MvT af te vragen of door het invoeren van een combinatiemodel 'nadelige effecten van schaarste aan praktijkplaatsen (...) deels kunnen worden ondervangen'. Een vreemde tegenstelling in denken.

Bovenstaande en de uitwerking ervan in artikel 5 van het besluit doet eerder afbreuk aan de wettelijke noodzaak van het voorliggende besluit dan dat deze noodzaak wordt onderstreept. Op basis van de opgevoerde gegevens en lezing van de discussienota lijkt de voorgestelde inrichting van beroepsopleidingen in paragraaf 5 van het besluit de plank behoorlijk mis te slaan.

### *2 – Achtergrond voor experimenteren met een nieuwe gecombineerde leerweg bol-bbl*

In de MvT wordt sterk de indruk gewekt dat de combinatie bol-bbl vooral bedoeld is om problemen op de arbeidsmarkt het hoofd te bieden. Dat kan volgens de bouwsector blijkbaar door jongeren tot 19 in voorkomende gevallen eerst een niveau 2 opleiding in de bol aan te bieden en vervolgens een opleiding op niveau 3 in de bbl.

In deze paragraaf worden (onderzoeks-)doelen opgevoerd (verwachtingen van de regering) die geen één op één relatie hebben met de in het besluit opgenomen doelen.

- *Met dit experiment wordt onderzocht of met een beroepsopleiding bol-bbl voor (groepen) deelnemers die rechtstreeks van het vmbo komen tegemoet kan worden gekomen aan de zorg van werkgevers dat deze deelnemers nog vaardigheden missen die werkgevers als algemeen bekend veronderstellen op de werkvloer.*

Er is als eerste sprake van de zorg van werknemers t.a.v. vaardigheidsniveau van deelnemers die rechtstreeks van het vmbo komen.

- Met deze uitspraak wordt de suggestie gewekt dat er door het mbo het nodige valt bij te spijkeren alvorens studenten op stage te laten gaan en dat er dus sprake is van achterstanden. Voor het wegwerken van achterstanden is dit besluit helemaal bedoeld en eigenlijk ook niet nodig.
- Deelnemers van het vmbo stromen doorgaans in bol-opleidingen in daar er voor hen amper of geen arbeidsplaatsen zijn die nodig zijn voor een bbl-traject.

- In de bol-opleiding is er voldoende ruimte qua begeleide onderwijsuren in de aanvangsjaren - helemaal na invoering van de 1000 urennorm - om kennis en vaardigheden op het gewenste peil te krijgen. Het zijn echter vooral de bol-opleidingen die jaar na jaar moeite hebben met de (toen nog) 850 urennorm in het eerste leerjaar.
- Daarnaast wordt gemakshalve voorbijgegaan aan het feit dat werkgevers in de rol van *leerbedrijf* klaarblijkelijk eisen stellen en verwachtingen hebben ('die werkgevers als algemeen bekend veronderstellen op de werkvloer'), die eerder passen bij het niveau 'beginnend beroepsbeoefenaar'; een niveau dat een mbo-student doorgaans pas heeft bereikt bij het afronden van zijn of haar opleiding.

*Bovendien kunnen de voordelen van een opleiding in de bbl worden benut.* Deze voordelen worden in verband gebracht met enerzijds de tevredenheid van partijen en anderzijds werkloosheidscijfers. Het eerste is vooral te danken dan wel te wijten aan (het ontbreken van) vormen van co-creatie die bij de bbl-opleidingen traditioneel sterker uit de verf komen maar voor de bol evenzeer van belang zijn. Het laatste is vooral een conjunctuurgegeven dat weinig zegt over de kwalitatieve verschillen tussen bol en bbl-opleidingen m.b.t. de intrede in de arbeidsmarkt maar meer over de opnamecapaciteit van de arbeidsmarkt.

Een combinatie van bol en bbl lost dit probleem, i.c. verschil in waardering niet op. Voor deelnemers die traditioneel in de bbl instromen heeft de vergroting van de theorie component door een combinatie met de bol enkel voordelen t.a.v. een sterkere nadruk op kennis (theorie) in de aanvangsjaren. Dit type deelnemers heeft echter juist een voorkeur voor de bbl daar ze doorgaans moeite hebben met de theorie. Werkgevers zullen het toegenomen kennisniveau waarschijnlijk positief waarderen maar deelnemers zullen het kennisgehalte van de opleiding waarschijnlijk minder waarderen. De effecten voor het diplomarendement laten zich niet voorspellen. Voor instellingen zal het al snel een hele opgave worden om de theoretisch mindere deelnemers op een andere manier te bedienen.

- *Met dit experiment wordt onderzocht of met een beroepsopleiding bol-bbl voor groepen deelnemers de studieprestaties kunnen toenemen.*

Hoewel in paragraaf 11 *Evaluatie* van de MvT een tweetal kwantitatieve effecten wordt opgesomd die onderdeel dienen uit te maken van de verslaglegging is ook hier niet uit de tekst af te leiden. Daarnaast lijkt het besluit zich te richten op een meer generieke, theoretische aanloof fase van onderwijsprogramma's met een nadruk op kennis en vaardigheden (par. 1, pag. 6) met als bijkomend voordeel de mogelijkheid om deficiënties ten aanzien van rekenen en Nederlands weg te werken gelet op de opmerking op pagina 7:

*In een reguliere bbl kan het voor onderwijsinstellingen namelijk lastig zijn om voldoende lessen rekenen en Nederlands in het onderwijsprogramma op te nemen omdat studenten maar één dag per week op school zijn en dan ook de beroepskennis en basisberoepsvaardigheden moeten aanleren.*

*De organiseerbaarheid van het onderwijs wordt verder versterkt doordat het laatste deel van de opleiding, waar meer specifieke kennis en vaardigheden worden opgedaan, ...*

Er wordt hier voorbijgegaan aan de gegevens dat:

- de bbl traditioneel die deelnemers aantrekt die meer moeite hebben met de theorie;
  - dat bol-opleidingen traditioneel moeite hebben met het voldoen aan de urennorm in het eerste leerjaar;
  - dat ROC's nog grote moeite hebben met het vormgeven van Nederlands en rekenen en dat de resultaten voor de generieke examens, ook van deelnemers uit de bol, allerm minst hoopgevend zijn;
  - dat de invoering van de nieuwe kwalificatiestructuur zich al richt op het aanbrengen van een brede, generieke basis met een latere verbijzondering richting de specifieke examenonderdelen en keuzedelen.
- *Tot slot wordt met dit experiment onderzocht of met een beroepsopleiding bol-bbl het huidige gebrek aan praktijkplaatsen kan worden ondervangen.*

Zoals eerder opgemerkt zullen ook bol-deelnemers voldoende uren BPV moeten maken. Daarmee wordt dus evengoed een beroep gedaan op het momenteel in Nederland beperkt aantal praktijkplaatsen.

*Met een beroepsopleiding bol-bbl wordt het mogelijk om meerdere deelnemers volgtijdelijk eerst te laten leren en daarna te laten werken op één praktijkplaats.*

*De nadelige effecten van schaarste aan praktijkplaatsen kunnen daarmee deels worden ondervangen.*

Het bovenstaande argument dat een deelnemer die 'eerst leert' (gedurende de bol-periode) geen gebruik hoeft te maken van een praktijkplaats t.b.v. de verplichte uren BPV, is niet steekhoudend. De tabel op pagina 9 van de MvT laat zien dat er ook in de eerste jaren van een opleidingsprogramma sprake is van BPV.

Resumerend

Het is onduidelijk welke problemen met dit besluit worden opgelost, wiens belangen hiermee gediend zijn en of een afzonderlijk besluit dat deze experimenten mogelijk maakt noodzakelijk is.

Paulo Moekotte

ROC van Twente, Dienst Onderwijs en Kwaliteitszorg