

De colleges van bestuur van mbo-instellingen

Den Haag

Ons kenmerk

24 FEB. 2009

BVE/Stelsel/104878

Onderwerp

scholing voor werklozen en met werkloosheid
 bedreigde werkenden in het licht van de
 economische crisis

Geachte heer/mevrouw,

Vanwege de huidige, uitzonderlijke economische omstandigheden heeft het Centraal Plan Bureau op 17 februari 2009 voorlopige ramingscijfers naar buiten gebracht die op 17 maart a.s. zullen resulteren in de publicatie van het jaarlijkse Centraal Economisch Plan (CEP). De voorlopige CEP-raming komt met een krimp van het bruto binnenlands product (BBP) van 3 % nog negatiever uit dan de meest pessimistische variant die het CPB nog in december voorzag. Als ramingen binnen drie maanden tijd zo moeten worden bijgesteld, is er slecht economisch weer op komst.

Nederland staat de komende periode voor een grote uitdaging. Door de wegvallende vraag naar arbeid in zowel binnen- als buitenland is de verwachting dat in bepaalde sectoren veel ontslagen zullen vallen. Of deze ontslagen ook in alle gevallen tot werkloosheid leiden, hangt in belangrijke mate af van de inzetbaarheid van de betreffende werknemers in sectoren van de arbeidsmarkt waar nog wel arbeidsvraag is, zoals de zorgsector en defensie. Om de inzetbaarheid van de bedreigde delen van de beroepsbevolking te vergroten is het van belang dat werknemers in staat worden gesteld zich op, bij of om te scholen. De afgelopen jaren zijn al de nodige stappen gezet om zogenaamde maatwerktrajecten voor werknemers te realiseren, maar zeker in het licht van de huidige economische situatie roep ik u op om samen met de mobiliteitscentra en de werkgevers in uw regio een krachtige impuls te geven aan het doelmatig op- en omscholen van werklozen en met werkloosheid bedreigde werkenden.

Bijna dagelijks bereiken mij nu berichten van bestuurders van mbo-instellingen die hiermee voortvarend aan de slag (willen) gaan en die hun maatschappelijke verantwoordelijkheid krachtig oppakken. Een aantal van hen stelt mij ook indringende vragen over wat – binnen de wettelijke kaders van de Wet educatie beroepsonderwijs (WEB) – wel en niet kan bij de vormgeving van maatwerktrajecten. Hieronder geef ik weer wat in dit tijdsgewricht wel en niet verstandig is te doen in

het licht van de wet én in het licht van de economische crisis. Ik betrek hierbij ook een aantal casus die ik de afgelopen tijd heb ontvangen en heb laten bestuderen.

Instellingen hebben te maken met diverse opleidingswensen, variërend van de vraag naar complete opleidingstrajecten die kunnen leiden tot een volwaardige CREBO-kwalificatie tot de vraag naar korte, functiegerichte trainingen. Het publiek bekostigde aanbod van een mbo-instelling moet altijd gericht zijn op het (uiteindelijk) kunnen behalen van een CREBO-kwalificatie. Een deelnemer kan zich inschrijven voor een deel van zo'n traject (artikel 8.1.1, tweede lid: "De inschrijving geschiedt voor een opleiding, dan wel een onderdeel daarvan"). Korte, functiegerichte trainingen horen thuis in de contractpoot van een mbo-instelling.

Inschrijving in een compleet opleidingstraject leidend tot een regulier mbo-diploma

Voor een compleet traject, leidend tot een regulier diploma, staan de BBL- en de BOL-route open. Hiervoor geldt publieke financiering vanuit het beschikbare macrobudget voor het mbo. Voor werkenden (BBL) en werklozen (BOL) geldt dat zo'n compleet traject vaak alleen interessant is wanneer de student en de onderwijsinstelling ten tijde van de intake kunnen vaststellen dat niet alle onderdelen gevolgd hoeven te worden. Een deel van de benodigde competenties is al op orde, zoals bijvoorbeeld op basis van een EVC-procedure kan blijken. Een limitatief aantal deelkwalificaties, cq. certificeerbare eenheden moet echter nog wel ingevuld worden. De student schrijft zich dus in voor een complete opleiding, de instelling verleent een aantal vrijstellingen en, na een maatwerktraject, legt de student het examen af en verwerft het landelijk erkende mbo-diploma. Dit hoeft niet persé in één aaneengesloten periode te geschieden (mits wel wordt voldaan aan de 300-urennorm etc.). Op deze wijze kan iemand (flexibel) doorstromen van bijvoorbeeld een eerder behaalde niveau-2-kwalificatie naar niveau-3 of nog hoger.

Kortom: voor compleet kwalificerende trajecten, leidend tot een diploma op een hoger niveau, staat instellingen niets in de weg om, samen met EVC-aanbieders, mobiliteitscentra, CWI, UWV en andere partijen, een integraal traject per student te definiëren. Dat hoeft dus niet persé te betekenen dat de student alle onderdelen van het totale programma moet volgen. Eén en ander hangt af van de samenstelling en kwaliteit van het ervaringscertificaat en het vrijstellingenbeleid van de mbo-instelling. De student krijgt een reguliere onderwijsovereenkomst, de portfolio krijgt een duidelijke rol bij de intake en, aan de achterkant, ziet de Inspectie toe op een goede onderwijskwaliteit, met inbegrip van een goede begeleiding bij de beroepspraktijkvorming, en op een goede invulling van de examinering. Voor het bedrijf dat een arbeidscontract heeft met een BBL-student geldt in deze situatie de afdrachtvermindering in het kader van de Wet Vermindering Afdracht.

Kwaliteit van EVC in portfolio van studenten

Omdat ervaringscertificaten in de portfolio-opbouw van studenten een steeds belangrijkere rol spelen, beveel ik u van harte aan om aan de voorkant zorgvuldig om te gaan met het verlenen van vrijstellingen. Dat is namelijk zowel in het belang van de student als van de instelling. Het zou immers niet goed zijn als tijdens het summatieve, afsluitende examen blijkt dat de student toch een deel van de voorheen al verworven kennis en vaardigheden niet beheerst. De Inspectie heeft aangegeven in toenemende mate ervaringscertificaten of EVC-rapportages in de portfolio's van studenten aan te

treffen en ook te zullen controleren of in die gevallen de diploma's terecht worden uitgereikt. Dat is belangrijk voor het bewaken van het civiel effect van het mbo-diploma.

In deze tijden valt te verwachten dat meer marktpartijen zich op EVC zullen gaan richten en ook menig werknemer zich met een EVC zal melden bij uw instelling, al dan niet met hulp van werkgevers en mobiliteitscentra. Ik wijs u daarom op het bestaan van de Kwaliteitscode EVC van november 2007 (zie www.kenniscentrumevc.nl). Het belang van die code onderstreep ik graag. Ik adviseer u dan ook om bij elke student die zich aanmeldt met een EVC na te gaan of die is opgesteld door een bedrijf dat volgens de Kwaliteitscode EVC werkt.

300-urennorm in de BBL

Voor deeltijdopleidingen en BBL-trajecten geldt de zogenaamde 300-urennorm. Dat wil zeggen dat elke student minimaal 300 uur per jaar in instellingstijd verzorgde onderwijstijd (IIVO) moet genieten. Indien een opleidingstraject minder dan 300 uur omvat, moet u er rekening mee houden dat de studenten aan dat traject niet meegeteld kunnen worden voor de berekening van de inputbekostiging (artikel 2.2.2, zesde lid van de WEB). Indien zo'n traject vervolgens leidt tot een regulier diploma (volgens CREBO), kan dat diploma wel meegeteld worden voor de outputbekostiging. Indien het bedrijf, waarmee u samenwerkt, gebruik maakt van de Wet vermindering afdracht (gekoppeld aan de BBL-inschrijving) moet voldaan worden aan de eisen van die wet.

De IIVO kan bestaan uit een samenstel van ingeroosterde lessen, beroepspraktijkvorming, studiebegeleiding en activiteiten buiten de onderwijsinstelling, zoals excursies of werkbezoeken. De locatie waar deze activiteiten plaatsvinden doet niet terzake: dat kan de school zijn en/of een leerbedrijf. Al deze activiteiten tellen mee voor de urennorm en dus reguliere rijksbekostiging, mits ze onder verantwoordelijkheid, regie en toezicht van de onderwijsinstelling gebeuren waar de student staat ingeschreven. Huiswerk telt niet mee voor de urennorm.

Over deze 300-urennorm bereiken mij al enige tijd veel vragen. Ook zie ik inventieve constructies in samenwerking met het bedrijfsleven. In formele zin staat de huidige wet het toe dat alle 300 uren uitsluitend worden vormgegeven via de beroepspraktijkvorming. En er zijn opleidingstrajecten bij enkele individuele instellingen die zo zijn vormgegeven. Ik wil markeren dat dit echter niet in de geest van de wet is en ik heb aanwijzingen dat sommige constructies vooral ingegeven lijken te worden door financieel gewin. Als alle 300 uren onderwijstijd uitsluitend aan BPV opgaan, is de toegevoegde waarde onduidelijk die de publiek bekostigde instelling in termen van onderwijs biedt ten opzichte van het bedrijf waar de student dagelijks aan zijn of haar leertraject werkt. Onduidelijk is dan ook de status van de onderwijsovereenkomst, de begeleiding van de student door de instelling en dus ook de reden om deze student mee te laten tellen voor de rijksbekostiging.

Ik ben van plan om de wet op dit punt aan te scherpen, opdat tenminste klip en klaar is dat een student kan rekenen op een substantieel (theoretisch) onderwijsdeel én begeleiding in de beroepspraktijkvorming door de instelling waar hij of zij staat ingeschreven. Een publiek bekostigde mbo-instelling is in mijn ogen een onderwijsinstelling met een daarbij behorende maatschappelijke opdracht en nadrukkelijk geen administratiekantoor. Ik bezin mij nog op de precieze vormgeving. Gelukkig zie ik ook voorbeelden (ROC van Twente, ROC Eindhoven) die zelf een 'binnennorm' hebben geformuleerd voor dit type van BBL-trajecten. Van beide ROC's weet ik dat zij minimaal de helft van een BBL-traject beogen in te vullen met theorie en begeleiding door het ROC zelf (dus ook geen

uitbesteding). Ook stellen beide ROC's dat de theorie-component minimaal 20% van het totale traject moet bedragen. Tenslotte ziet het bevoegd gezag er op toe dat elk BBL-traject van de instelling hieraan voldoet. In afwachting op aanscherping van de wetgeving roep ik u op dit type van voorbeelden te volgen. Ik zal parallel de MBO Raad vragen een gedragscode op dit punt op te stellen en die toe te voegen aan de governancecode.

Zoals gezegd, het toezicht van de inspectie strekt zich ook uit tot de kwaliteit van de hier bedoelde opleidingstrajecten, zowel wat betreft het onderwijs dat gegeven wordt binnen de instelling als het deel van de opleiding dat zich op de werkplek afspeelt.

Andere trajecten

Korte, functiegerichte trainingen die niet kunnen leiden tot CREBO-kwalificering kunnen niet voor bekostiging in aanmerking gebracht worden. In dat geval staat het u vrij om zo'n traject via een vorm van contractonderwijs vorm te geven, dus binnen een contractpoot van uw instelling. U wentelt daarbij de kosten en risico's van deze trajecten niet af op het publieke deel van uw instelling.

Uitbesteding van onderwijs

In tijden van economische crisis, lerarentekorten en een mogelijke aanwas van maatwerktrajecten voor werkenden, kan ik mij voorstellen dat u niet direct over het bevoegde personeel beschikt dat deze trajecten helpt op te zetten en te verzorgen. Ik kom dan ook in de praktijk voorbeelden tegen van tijdelijke uitbesteding en inhuur van externe expertise. In de kern is daar niets op tegen en maakt dit onderdeel uit van de bedrijfsvoering binnen uw instelling.

In het verleden, maar ook nu, kom ik helaas ook constructies tegen die in de richting gaan van een *structurele, volledige* uitbesteding van een onderwijs-leertraject. De student wordt ingeschreven bij een publiek bekostigde mbo-instelling, maar alle dienstverlening, vanaf werving, via intake, begeleiding, lessen tot en met het verzorgen van de examinering loopt via een private partij. De student ziet de mbo-instelling geen moment, uitsluitend het logo ervan op de onderwijsovereenkomst. Ik heb enkele van deze casus grondig laten bestuderen en inmiddels genoeg redenen om te vinden dat dit type van constructies ongewenst is.

Mijn bezwaren hier zijn vergelijkbaar met mijn bovenstaande bezwaren tegen 300 uur BPV binnen de norm van 300 uur BBL. De toegevoegde waarde van de inschrijving van de student bij de mbo-instelling is in het geding en daarmee dus ook de legitimatie van de rijksbekostiging voor de desbetreffende student. Dit zou anders liggen als ik kan constateren dat de ingehuurde docenten, instructeurs en begeleiders helder aangestuurd worden door de publiek bekostigde mbo-instelling waar de student staat ingeschreven. In de onderzochte casus bleek dat echter niet het geval te zijn. Van doorslaggevend belang is dat de instelling waar de student is ingeschreven zichtbaar en aantoonbaar belang neemt in en verantwoording draagt voor het onderwijs aan betrokkene en op de kwaliteit daarvan reëel aanspreekbaar is.

Heldere voorlichting bij maatwerktrajecten

Wat is een onderwijsovereenkomst waard als de student denkt opgeleid te worden voor een compleet kwalificerend diploma, maar in de praktijk slechts enkele certificaten haalt? Ik beveel u aan om bij maatwerktrajecten voor werkenden en werklozen zorgvuldig te communiceren over de diensten die u

biedt, de rechten en de plichten van uzelf en de student en het einddoel van het traject: is dat wel/niet een compleet kwalificerend diploma? En welk traject gaat de student onder wiens regie volgen? Ik ken helaas voorbeelden van instellingen die studenten foutief hebben voorgelicht over de status van de opleiding, van het te bereiken diploma en van het arbeidsmarktperspectief. Dit raakt aan de wortel van de taak van een mbo-instelling: het vakkundig begeleiden van de student richting een succesvolle baan of een vervolgopleiding.

Samenvattend bepleit ik dat u maatwerktrajecten voor werkenden en werkzoekenden zorgvuldig vormgeeft, opdat werknemers die zich inschrijven weten bij wie ze feitelijk een onderwijsovereenkomst afsluiten, wie verantwoordelijk is voor hun leertraject, naar welk diploma ze toe werken en dat ze effectieve begeleiding en lessen krijgen tijdens de beroepspraktijkvorming. Trajecten waarin een mbo-instelling slechts een zeer minimale onderwijsinspanning levert, kennelijk met het doel om er vooral financieel beter van te worden, zijn niet in het belang van de student en zullen uiteindelijk leiden tot een uitholling van het civiel effect dat dergelijke trajecten beogen te bereiken. Waar nodig zal ik daar de wetgeving op aan passen.

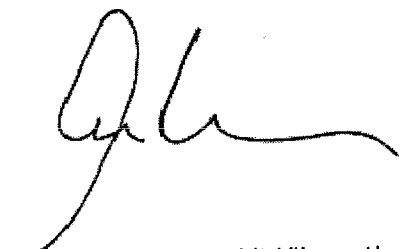
Mocht u naar aanleiding van deze brief vragen hebben, dan kunt u terecht bij het Expertisecentrum Publiek-Privaat (Maurice Hermans, 070-4124245). Zij zullen deze verzamelen en beantwoorden, zo mogelijk één op één en vervolgens ook in een aanvullende notitie Helderheid, tegen de zomer van 2009.

Tot slot

Het is nu van groot belang dat mbo-instellingen hun verantwoordelijkheid nemen in de huidige economische crisis en met behulp van regionale partners een flinke steen bijdragen aan het opleiden van met werkloosheid bedreigde werkenden. Maatwerktrajecten met EVC zijn goed mogelijk binnen het huidige stelsel, voor kwalificerende trajecten. De wet is daar helder over. Aan u vraag ik de handschoenen op te pakken! Voor wat betreft de reguliere, initiële opleidingen raad ik u bovendien aan om jongeren die dreigen uit te stromen naar sectoren waar (tijdelijk) forse werkloosheid dreigt, vooralsnog te verleiden tot het volgen van een vervolgopleiding. Daarmee voorkomen we dat we studenten opleiden voor werkloosheid. Ik wens u daarbij veel succes.

Met vriendelijke groet,

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
in overeenstemming met de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,



Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart