

Vergaderjaar 2017–2018

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

33 650

Subsidiebeleid Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

Nr. 352

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 februari 2018

Ter uitvoering van de motie van het lid Wiersma c.s. over onderzoek naar de daling van de instroom in de beroepsbegeleidende leerweg¹, heb ik het Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ECBO) gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de redenen dat het aantal bbl-plekken (beroepsbegeleidende leerweg), onder meer in de techniek, zo laag is. Hierbij heb ik gevraagd ook aandacht te besteden aan de (bekostigings-)prikkel van de overheid.² Het resultaat van het onderzoek door het ECBO treft u bij deze brief aan in de vorm van het rapport «Achtergronden van trends en ontwikkelingen in de instroom in de bbl»³.

De motie van het lid Wiersma c.s. vroeg mij tevens om een kosten-batenanalyse voor werkgevers uit te laten voeren. Ik heb het Centraal Planbureau gevraagd om dit deel van het onderzoek voor zijn rekening te nemen. In dit onderzoek zullen de (maatschappelijke) kosten en baten van de bbl in kaart worden gebracht, met specifiek aandacht voor de kosten en baten aan de zijde van de werkgever. Het CPB zal deze analyse dit voorjaar aan mij toezenden en ik zal haar vervolgens naar uw Kamer doorgeleiden.

Naast het onderzoek van ECBO doe ik uw Kamer zoals gebruikelijk ook toekomen de Monitoringsrapportage Subsidieregeling praktijkleren, uitvoeringsjaar 2017⁴. De rapportage is opgesteld door de Rijksdienst voor

¹ Kamerstuk 31 524, nr. 326

² Op mijn verzoek heeft het ECBO al eerder een analyse gemaakt van de ontwikkeling van de bbl en zijn de verschillende factoren die van invloed zijn op de instroom in de bbl verkend. Het verdiepend onderzoek bouwt voort op deze analyse, met inachtneming van de door de SER genoemde belemmeringen bij de bbl (<https://www.rijksverheid.nl/documenten/rapporten/2016/10/18/verzameling-notities-over-de-daling-van-de-bbl-en-praktijkleren>)

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Ondernemend Nederland, die de subsidieregeling uitvoert. De regeling wordt op dit moment geëvalueerd.

Belangrijkste conclusies uit het onderzoek

Ontwikkeling van de instroom

De totale instroom van deelnemers in het mbo is tussen 2008 en 2016 gestegen, maar de bbl-instroom is afgenomen. Dit komt voor een belangrijk deel door het teruglopen van de post initiële instroom in de bbl. Tevens valt op dat de bbl op niveau 2 (van oudsher het niveau waarop veel deelnemers in de bbl instromen) enorm onder druk staat. De forse daling van de (initiële en post initiële) bbl-instroom op niveau 2 wordt deels gecompenseerd door een beperkte stijging op niveau 3. Wel is er recent een voorzichtige kentering zichtbaar, als gevolg van de aantrekende economie neemt in sommige sectoren de bbl-instroom (initieel en/of post initieel) weer iets toe.

Samenstelling van de instroom

Er doen zich volgens de onderzoekers enkele opvallende verschuivingen voor in initiële en post initiële instroom in de bbl. De initiële instroom in de bbl daalt omdat de meeste vmbo-leerlingen met een theoretische leerweg (tl), die verreweg het grootste deel van de vmbo-uitstroom vormen en nog steeds groeit, voor de beroepsopleidende leerweg (bol) kiezen en niet voor de bbl-route. Bij de post initiële instroom valt op dat de gemiddelde leeftijd van de bbl-instromers is gestegen. Tegen de achtergrond van een algehele daling van de post initiële instroom is het aandeel ouderen dus relatief gestegen.

Invloed van beleidsmaatregelen

Voor drie beleidsmaatregelen is door ECBO bekeken of er een verband bestaat tussen de invoering en de instroom in de bbl. Het gaat om de taal- en rekeneisen, de cascadebeposting en de subsidieregeling praktijkleren.

- ECBO heeft bekeken of de instroom in de bbl van jongeren met lage cijfers voor het eindexamen Nederlands in de bbl is afgenomen toen de taaleisen werden ingevoerd. De veronderstelling was dat minder taalvaardige jongeren voor de bol zouden kiezen, omdat daar het aandeel begeleide onderwijstijd groter is. Uit de analyse van ECBO blijkt dat er geen verband bestaat.
- ECBO laat voorts zien dat er geen verband bestaat tussen stapelen en de introductie van de cascadebeposting. Hoewel de trend van het inschrijven op een hoger mbo-niveau al eerder is ingezet, is sinds de invoering van de cascadebeposting het inschrijven op een hoger niveau aanzienlijk toegenomen. In de omvang van het stapelen, waarvan verwacht werd dat deze af zou nemen, is geen verschil tussen de periode voorafgaand aan en volgend op de invoering van deze bekostigingssystematiek. Dit sluit aan bij de evaluatie van de wet Doelmatige Leerwegen die uw Kamer onlangs heeft ontvangen.⁵
- Voor de subsidieregeling praktijkleren heeft ECBO bekeken of er een verschuiving in de instroom in de opleidingsdomeinen is opgetreden na 2012 toen de subsidieregeling werd ingevoerd. ECBO concludeert dat er in de instroompatronen in en tussen de opleidingsdomeinen dermate veelvuldig fluctuaties optreden, dat er geen sprake lijkt te zijn van een verband tussen de instroom en invoering van de regeling.

⁵ Kamerstuk 31 524, nr. 334

Case studies

Aan de hand van patronen die uit de analyse zijn geïdentificeerd zijn een viertal opleidingen geselecteerd door de onderzoekers voor een nadere casestudie. In deze cases is nagegaan of verklaringen voor de gevonden patronen in arbeidsmarktontwikkelingen of verschuivingen in de instroom in het mbo gevonden moeten worden, dan wel dat deze ontwikkelingen samengaan. Dit is gedaan omdat we op sectorniveau grote verschillen zien in de ontwikkeling van de instroom in de bbl. Volgens de geïnterviewde was de ontwikkeling van de conjunctuur de belangrijkste oorzaak van de daling van de bbl-instroom, initieel en post initieel. In de zorg werd gewezen op de ingrijpende bezuinigingsronden die de daling veroorzaakten. Het aanbod van bbl-plekken voor de technische opleidingen had last van een dalende omzet van de bedrijven en de daarmee samenhangende daling van de vraag naar nieuw personeel en bezuinigingen op het scholingsbudget.

Een opvallende conclusie is dat de wijze waarop de (bijdrage aan) scholingsbudgetten zijn georganiseerd in een sector direct invloed lijkt te hebben op de instroom op de bbl tijdens laagconjunctuur. Anticyclisch opleiden – waarbij juist in tijden van economische laagconjunctuur voldoende bbl-plekken beschikbaar worden gesteld – kan alleen als er binnen de sector actief beleid gevoerd wordt om boven de markt op te leiden. Een voorbeeld van een sector die daarin slaagt is de metaal. Hier is dit onder meer gedaan via bedrijfstakscholen en Opleidingsbedrijven Metaal, waardoor studenten een bbl-opleiding konden volgen in plaats van bij een individuele werkgever.

Dat er nu nog weinig nieuwe initiële bbl-leerlingen worden aangenomen – ondanks dat het economisch herstel heeft doorgezet de afgelopen periode – heeft volgens de geïnterviewden als reden dat bedrijven voorzichtig waren met investeringen. Algemeen leeft echter de verwachting dat het aantal bbl-leerlingen de komende tijd zal groeien nu de economische groei meer duurzaam blijkt.

Monitoringsrapportage regeling praktijkleren

Uit de monitoringsrapportage blijkt dat voor het studiejaar 2016/2017 een recordaantal aanvragen is ingediend. De totale budgetclaim voor de leerplekken die in aanmerking voor subsidie kwamen was ruim € 204 miljoen. Dit is ruim € 8 miljoen meer dan het in 2017 beschikbare budget. Bij de doelgroepen vmbo, hbo en wo is het uit te keren bedrag € 2.700 per leerwerkplek. Vanwege het grote aantal aanvragen voor de doelgroep mbo is conform de systematiek van de regeling het subsidiebedrag per leerwerkplek € 2.600.

Beleidsreactie

We zullen in de toekomst moeten blijven inzetten op het versterken van de bbl, mede gezien de toenemende tekorten in de zorg, de techniek en de bouw. Juist in deze sectoren kan de bbl (initieel en post initieel) bijdragen aan het terugdringen van arbeidsmarkttekorten. Belangrijk daarbij is dat werkgevers voldoende bbl-plekken beschikbaar stellen. Dat dit zelfs in tijden van economische laagconjunctuur kan, laat bijvoorbeeld de metaalsector zien. Ook zullen werkgevers meer bbl-plekken op de hogere mbo-niveaus aan moeten bieden. Alleen dan sluit het aanbod van bbl-plekken aan bij het uitstroomniveau van de studenten. Ik zal hierover het gesprek met de diverse branches aanknopen, mede in het licht van de geconstateerde arbeidsmarktknelpunten. Zo heb ik 1 februari jl. met de Minister voor Basis en Voortgezet Onderwijs en Media afspraken gemaakt met de Industriecoalitie (samenwerking van de technische brancheorganisaties UNETO-VNI, Bouwend Nederland, Koninklijke Metaalunie en FME)

om een verdere uitwerking te geven aan de door de branches opgestelde agenda voor het techniekonderwijs. Ook het aanbod van bbl-plekken zal daarbij een belangrijk punt van aandacht zijn.

Uit het onderzoek van het ECBO blijkt dat de daling van de instroom in de bbl niet alleen het gevolg is van de conjunctuur, maar ook een (autonome) trend die vanaf 2007 is ingezet. Het valt op dat het grootste deel van de vmbo-uitstroom bestaat uit leerlingen van het hoogste vmbo-niveau, de theoretische leerweg (tl). Dit deel groeit nog steeds en kiest als vervolgopleiding voor de bol in plaats van de bbl-route. Dit lijkt ook het gevolg van het feit dat het aanbod van bbl-plekken zich focust op de niveau 2, terwijl de tl-leerlingen vooral doorstromen naar de hogere mbo-niveaus. Dit is een ontwikkeling die mij zorgen baart. Als het aanbod van bbl-plekken op de hogere niveaus niet toeneemt dat dreigt de bbl verder af te kalven. Terwijl met het oog op de toekomst de bbl met haar focus op praktijkleren – het leren in een contextrijke omgeving aan de hand van werkelijke problemen uit de praktijk – van groot belang blijft voor ons beroepsonderwijs.

In reactie op de adviezen van de Sociaal Economische Raad en de Onderwijsraad over het beroepsonderwijs heb ik een aantal maatregelen genoemd dat gericht is op het versterken van de bbl.^{6, 7} De voornaamste inzet die de afgelopen periode is gepleegd is het vergroten van het aantal bbl-plekken op niveau 2 (waar zich in absolute aantallen ook de grootste daling heeft voorgedaan) en in sectoren waarin de bbl van oudsher minder sterk geworteld is middels het «bbl-offensief».⁸ Op dit moment zijn er bijna 40.000 beschikbare leerbanen op Stagemarkt geregistreerd. Tevens is er geïnventariseerd in welke (vernieuwende) sectoren er ruimte is om studenten via de bbl-route op te leiden. SBB voert op dit moment gesprekken met vijftien landelijke partijen om de bbl in hun sectoren een impuls te geven. Ook hebben drie mbo-instellingen aangegeven voor de sector ICT (waar de bbl nog niet geworteld is, maar deze leerweg wel aansluit bij het vormgeven van de opleiding) het aanbieden van bbl-trajecten te willen verkennen, starten of versterken. Adviseurs van SBB helpen mee leerbedrijven en studenten te werven. Het feit dat de dalende trend vanaf 2016 eindelijk is gekeerd kan dan ook worden gezien als een teken dat alle inspanningen die zijn geleverd en de beleidsmaatregelen die zijn genomen om de bbl te versterken niet tevergeefs zijn geweest.

Tevens is het zaak om vmbo-afgestudeerden – juist ook op de hogere niveaus – te wijzen op de kansen die de bbl hen biedt. Het combineren van leren en werken is een uitgelezen kans om hun opgedane kennis direct in de praktijk ten gelde te maken. Daarom zijn de ouders van vmbo-scholieren, via de voorlichtingsbrief aan alle eindexamenkandidaten vmbo, nogmaals gewezen op de kansen die een bbl-opleiding biedt.

In mijn reactie op het tweede deel van het SER-advies over de toekomst van het beroepsonderwijs, dat u dit voorjaar van mij zult ontvangen, zal ik onder meer nader ingaan op bovenstaande punten. Hierbij zal ik ook

⁶ Sociaal Economische Raad (2016) Toekomstgericht beroepsonderwijs; Deel 1 Voorstellen ter versterking van de beroepsbegeleidende leerweg, Den Haag

⁷ Onderwijsraad (2016), Vakmanschap voortdurend, Onderwijsraad; Verbeter de aansluiting tussen mbo, arbeidsmarkt en een leven lang leren, Den Haag

⁸ Kamerstuk 31 524, nr. 312

aandacht besteden aan de (maatschappelijke) kosten en baten van de bbl, met specifiek aandacht voor de kosten en baten aan de zijde van de werkgever.

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