

Bij Kabinetsmissive van 25 juni 2019, no.2019001237, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat een vmbo-school en een mbo-instelling gezamenlijk een doorlopende leerroute vmbo-mbo aanbieden. Daaraan liggen verschillende doelstellingen ten grondslag. De overkoepelende doelstelling is het bewerkstelligen van krachtig beroepsonderwijs dat goed aansluit op de (regionale) arbeidsmarkt. Meer specifiek worden als doelstellingen van het wetsvoorstel het behalen van een startkwalificatie door meer jongeren, het versoepelen van de overgang tussen vmbo en mbo en het verbeteren van de doorstroom naar het hbo genoemd.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de doelen die met het wetsvoorstel worden nagestreefd, maar plaatst ook enkele kritische kanttekeningen. Deze zien in de eerste plaats op het moment waarop de regering dit wetsvoorstel wenst in te dienen en de motivering die daaraan ten grondslag ligt. In verband daarmee adviseert de Afdeling om te wachten met de indiening van een wetsvoorstel over doorlopende leerroutes vmbo-mbo totdat de experimenten met doorlopende leerroutes zijn afgerond en geëvalueerd, dan wel dragend te motiveren waarom het wetsvoorstel nu al moet worden ingediend. Voorts maakt de Afdeling een opmerking over de verhouding van het wetsvoorstel tot andere onderwijsgerelateerde wet- en regelgeving. Gegeven de hoeveelheid wet- en regelgeving die op het gebied van het beroepsonderwijs tot stand komt, adviseert de Afdeling op deze verhouding in te gaan.

1. Belang van sterk beroepsonderwijs is groot

In de Nederlandse samenleving bestaat voortdurend behoefte aan goed opgeleide vakmensen. Die behoefte is des te groter nu veranderingen in de samenleving elkaar in hoog tempo opvolgen. De toelichting noemt in dit verband bijvoorbeeld de energietransitie, de vergrijzing en het toenemende huizentekort. Met de regering ziet de Afdeling de noodzaak van een krachtig, goed op de (regionale) arbeidsmarkt aansluitend beroepsonderwijs om op deze veranderingen te kunnen inspelen. Zij onderschrijft deze doelstelling die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt, maar plaatst bij het wetsvoorstel ook twee kritische kanttekeningen.

2. Moment van indienen en motivering van het wetsvoorstel

In de afgelopen jaren zijn vmbo-scholen en mbo-instellingen via verschillende experimenten al in de gelegenheid gesteld om samen doorlopende leerroutes op te zetten. Het lopende experiment is nog niet afgerond. Niettemin wordt ervoor gekozen

om het aanbieden van doorlopende leerroutes reeds nu niet alleen als experiment, maar structureel wettelijk mogelijk te maken. De toelichting vermeldt dat de redenen hiervoor enerzijds zijn gelegen in de urgentie van krachtig beroepsonderwijs en de aansluiting daarvan op de (regionale) arbeidsmarkt, en anderzijds in de veelbelovende ervaringen die met de experimenten zijn opgedaan. Het gaat daarbij om het vm2-experiment en (de uitbreiding van) het experiment vakmanschaps- en technologieroutes.

*a. Vm2-experiment*

Een mogelijkheid voor vmbo-scholen en mbo-instellingen om gezamenlijk een doorlopende leerroute vorm te geven werd voor het eerst geboden in 2008. Het doel was te bevorderen dat meer leerlingen het onderwijs zouden verlaten met ten minste een startkwalificatie op mbo2-niveau.<sup>1</sup> In het kader van dit zogenoemde vm2-experiment konden vmbo-scholen en mbo-instellingen een geïntegreerde leerroute van de basisberoepsgerichte leerweg (vmbo-bb) naar mbo-2 inrichten. Een dergelijke leerroute zou aan leerlingen een stabielere leeromgeving bieden dan de reguliere onderwijsroute, waarbinnen altijd sprake is van een 'knip' tussen het vmbo en het mbo.

Uit de (tussen)rapportages over de effecten van het experiment blijkt dat het experiment beperkt succesvol was. Het lukte in ongeveer een derde van de gevallen niet om het experiment zoals bedoeld te realiseren. Dat kwam door een te laag leerlingenaantal, door het niet soepel verlopen van de samenwerking tussen de vmbo-school en de mbo-instelling of door een combinatie van beide. In de gevallen waarin het experiment wél als bedoeld werd gerealiseerd, werden, zo vermeldt de eindrapportage, "bescheiden resultaten" geboekt in de daling van het percentage vroegtijdig schoolverlaters (vsv'ers) en de stijging van het percentage behaalde startkwalificaties.<sup>2</sup>

*b. Experiment vakmanschaps- en technologieroutes*

Als vervolg op het vm2-experiment is in 2014 gestart met een nieuw experiment: het experiment doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014-2022.<sup>3</sup> Aan scholen en instellingen worden sindsdien ruime mogelijkheden geboden om in samenwerking een experiment uit te voeren, waarbij de bovenbouw van het vmbo tezamen met een aansluitende mbo-opleiding als een doorlopende leerlijn voor de leerling kan worden ingericht. Hieraan worden zeven doelstellingen verbonden: op basis van de experimenten moet worden onderzocht of de doorstroming van het vmbo naar het mbo kan worden bevorderd, of meer leerlingen van de gemengde en theoretische leerweg van het vmbo (vmbo-gl en -tl) voor het mbo kiezen, of de programmatische aansluiting van de leerwegen op het beroepsonderwijs kan worden verbeterd, of het onderwijs doelmatiger kan worden georganiseerd en de opleidingsduur kan worden verkort en of het percentage vsv'ers verder kan worden teruggedrongen. Ten slotte moet worden gezien of door het experiment een bijdrage wordt geleverd aan het terugdringen van het tekort aan technisch opgeleide mensen op de arbeidsmarkt in de technieksector.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Artikel 2, eerste lid, van de Tijdelijke regeling subsidiëring experimenten leergang vmbo-mbo2 2008-2013.

<sup>2</sup> Renée van Schoonhoven en Machiel Bouwmans, Vijf jaar VM2. Samenvatting van de uitkomsten van de VM2-monitor 2008-2012, 23 augustus 2013, p. 30-31.

<sup>3</sup> Besluit experimentele doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014-2022, Stb. 2013, nr. 370.

<sup>4</sup> Artikel 2, tweede lid, van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014-2022.

In verband met de beheersbaarheid voor scholen en instellingen geeft de regering te kennen het experiment te willen beperken tot de vakmanschaps- en technologieroute. Voorts benadrukte de regering dat rekening moest worden gehouden met de opgedane ervaringen in het vm2-experiment.<sup>5</sup>

*c. Uitbreiding van het experiment vakmanschaps- en technologieroutes*

In 2015 is het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014-2022 gewijzigd.<sup>6</sup> Het experiment is uitgebreid: thans kunnen experimenten worden aangevraagd voor het inrichten van een doorlopende leerroute ten behoeve van alle vier sectoren van het vmbo (dus naast vmbo-gi en -tl ook de kader- en de basisberoepsgerichte leerweg) en daarmee voor alle aanverwante opleidingsdomeinen van het mbo. In essentie betekent dit dat jongeren vanaf de derde klas van het vmbo verwante vakken op mbo-niveau mogen volgen. In de nota van toelichting staat dat de tussentijdse wijziging van het experiment nodig was om tegemoet te komen aan een behoefte vanuit het onderwijsveld.<sup>7</sup>

De experimenten die op grond van de hiervoor genoemde besluiten zijn opgezet, zijn verschillende malen gemonitord. In 2019 verscheen het vierde monitoronderzoek, waarnaar in de toelichting bij het wetsvoorstel wordt verwezen.<sup>8</sup> In het onderzoeksrapport wordt onder meer bezien in hoeverre de zeven doelstellingen die in het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014-2022 worden genoemd, door middel van de experimenten worden behaald.

De Afdeling merkt op dat aan het vierde monitoronderzoek niet de positieve conclusies over het succes van de experimenten kunnen worden verbonden die in de toelichting bij het wetsvoorstel staan beschreven. Zo volgt uit het onderzoeksrapport – anders dan in de toelichting wordt gesteld – niet dat het aantal leerlingen dat de school voortijdig heeft verlaten, is gedaald.<sup>9</sup> Beschreven wordt dat het aantal leerlingen in de vakmanschapsroute dat na drie jaar het onderwijs verliet zonder een startkwalificatie te behalen, in de experimentgroep 6,7% bedroeg, tegenover 2,5% in de controlegroep. Bij de technologieroute is het percentage in de experimentgroep 2,4%, tegenover 0,9% in de controlegroep.<sup>10</sup>

Ook de doorstroming van leerlingen van het vmbo naar het mbo is met de experimentele doorlopende leerroutes niet of nauwelijks verbeterd.<sup>11</sup> Het onderzoeksrapport vermeldt dat in het vierde jaar na de start van de doorlopende leerroute, 100% van de leerlingen in de experimentgroep in de technologieroute nog op het mbo zit. Van de leerlingen in de controlegroep is dit 98,4%. In de vakmanschapsroute bedragen de percentages in beide groepen respectievelijk 99,7 en

---

<sup>5</sup> Nota van toelichting p. 8 en 11-12, Stb. 2013, nr. 370.

<sup>6</sup> Stb. 2015, nr. 357.

<sup>7</sup> Nota van toelichting p. 8, Stb. 2015, nr. 357.

<sup>8</sup> SEO, Kohnstamm Instituut en Ecbo, Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018, 17 mei 2019.

<sup>9</sup> Vgl. artikel 2, tweede lid, onder 6 van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014-2022.

<sup>10</sup> Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018, 17 mei 2019, p. 28-29. Het rapport geeft als mogelijke verklaring dat hiervoor dat veel leerlingen die in deze route insstromen, tot de risicogroep van voortijdig schoolverlaten behoren.

<sup>11</sup> Vergelijk artikel 2, tweede lid, onder 1 van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014-2022.

99,8.<sup>12</sup> De stelling in de toelichting dat uit het onderzoeksrapport blijkt dat leerlingen vaker en sneller een startkwalificatie behaalden, is naar het oordeel van de Afdeling niet overtuigend uit het onderzoeksrapport op te maken.

In het onderzoeksrapport worden voorts – eveneens in het licht van de in het besluit genoemde doelstellingen – verschillende aandachtspunten voor het vervolg van de experimenten genoemd.<sup>13</sup> Zo zijn de aantallen instromers vaak net voldoende om een klas te vormen. Hierdoor kan een doelmatiger organisatie van het onderwijs meestal niet worden gerealiseerd: in 12 van 16 onderzochte casus was geen sprake van een doelmatiger organisatie of een kostenbesparing, eerder van het tegenovergestelde.<sup>14</sup> Daarnaast is de (personele en financiële) investering voor scholen en instellingen groot en is het voortbestaan van de leerroutes onzeker.<sup>15</sup> Ook is het de vraag of de tekorten op de arbeidsmarkt in de technieksector met deze kleine instroomaantallen kunnen worden opgelost.<sup>16</sup>

Verder bestaan er verschillen in visie en cultuur bij scholen en instellingen, waardoor implementatie van doorlopende leerroutes stagneert. Er wordt gewerkt aan de programmatische aansluiting, maar opvallend is dat een deel van de doorlopende leerroutes na het vmbo-diploma ‘ophoudt’: ná het vmbo gaan leerlingen die een doorlopende leerroute hebben gekozen, op in het grotere geheel van het mbo waar zij geen aangepast programma meer volgen.<sup>17</sup> Verschillende, parallel lopende beleidsontwikkelingen leiden volgens scholen soms tot dubbel werk.<sup>18</sup>

#### *d. Motivering en momentum*

De Afdeling wijst erop dat het methodologisch gezien problematisch is om de resultaten die tot nu toe met de experimenten zijn behaald in de afwegingen over dit wetsvoorstel te betrekken. Immers: experimenten vragen tijd alvorens zij kunnen leiden tot conclusies. Dat brengt met zich dat de duur van een experiment die met het oog daarop is vastgesteld, in principe in acht moet worden genomen. Daarop kan een uitzondering worden gemaakt wanneer reeds vóór de vastgestelde einddatum met voldoende zekerheid kan worden beoordeeld of de doelstellingen die met het experiment worden nagestreefd, al dan niet zijn behaald.

De definitieve evaluatie van de experimenten is voorzien in 2021.<sup>19</sup> Vmbo-scholen en mbo-instellingen experimenteren echter reeds geruime tijd – sinds 2008 – met doorlopende leerroutes. In zoverre is het op zichzelf niet ondenkbaar dat een

---

<sup>12</sup> Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018, p. 30-31.

<sup>13</sup> Dit is gebeurd aan de hand van zestien doorlopende leerroutes die als ‘case study’ zijn geselecteerd. Het rapport vermeldt overigens dat zeven van de zestien leerroutes ten tijde van het vierde monitoronderzoek reeds was gestopt.

<sup>14</sup> Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018, p. 54.

<sup>15</sup> Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018, p. 54. Vgl. artikel 2, tweede lid, onder 4 van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014-2022.

<sup>16</sup> Ter illustratie wordt in het onderzoeksrapport genoemd dat in de regio Rijnmond nu 446 leerlingen de opleiding ‘Bouwen, wonen en interieur’ volgen, terwijl er duizenden vacatures zijn (Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018, p. 55). Vergelijk artikel 2, tweede lid, onder 7 van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014-2022.

<sup>17</sup> Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018, p. ii. Vergelijk artikel 2, tweede lid, onder 3 van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014-2022.

<sup>18</sup> Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018, p. 39, 55-56.

<sup>19</sup> Artikel 16 van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014-2022.

definitieve evaluatie van de experimenten eerder zou kunnen plaatsvinden. De toelichting noch het vierde monitoronderzoek geven echter blijk van een finale evaluatie: in de toelichting staat dat met het wetsvoorstel wordt vooruitgelopen op de definitieve evaluatie van de experimenten en het vierde monitoronderzoek is nadrukkelijk als tussenrapportage vormgegeven.<sup>20</sup>

Het is de Afdeling derhalve nog niet duidelijk waarom dit wetsvoorstel nú wordt ingediend. Omdat een finale evaluatie blijkbaar niet meer is voorzien, ligt het in de rede dat in de toelichting wordt uiteengezet waarom het noodzakelijk is om met dit voorstel in een wettelijke grondslag voor het aanbieden van doorlopende leerroutes te voorzien, zónder de uitkomst van de finale evaluatie af te wachten. Tevens dient de toelichting hieromtrent een motivering te bevatten. Dat geldt te meer omdat het wetsvoorstel voorziet in een permanente wettelijke grondslag voor samenwerkingsvormen die in de experimenten thans tot 1 augustus 2022 kunnen plaatsvinden.<sup>21</sup>

Als belangrijke reden voor indiening van het wetsvoorstel op dit moment wordt genoemd dat de ervaringen met de doorlopende leerroutes veelbelovend zijn.<sup>22</sup> De Afdeling betwijfelt echter of op grond van de resultaten die met de experimenten op grond van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014-2022 tot nu toe zijn bereikt, al kan worden gesteld dat die experimenten succesvol zijn in het licht van de ermee te bereiken doelen, zoals in de toelichting wordt gesteld. Het vierde monitoronderzoek biedt – zoals hiervoor is uiteengezet – ook aanknopingspunten om de resultaten van de experimenten tot nu toe op een minder positieve manier te duiden.

#### e. *Conclusie*

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling met de indiening van het wetsvoorstel te wachten totdat de experimenten met de doorlopende leerroutes zijn afgerond en geëvalueerd. Wanneer de regering niettemin eerder tot indiening van een wetsvoorstel over doorlopende leerroutes vmbo-mbo wenst over te gaan, adviseert de Afdeling de noodzaak hiervan dragend te motiveren.

### 3. Verhouding van het wetsvoorstel tot andere onderwijswetgeving

Naast de mogelijkheid voor vmbo-scholen en mbo-instellingen om gezamenlijk doorlopende leerroutes op te stellen, is relatief recent voorzien in diverse andere maatregelen die beogen het mbo-onderwijs te versterken, de aansluiting op de arbeidsmarkt te vergroten en de doorlopende leerlijn tussen het vmbo en het mbo te verbeteren. Zo lopen op dit moment onder meer het experiment beroepsopleiding gecombineerde leerweg bol-bbl (2015-2021)<sup>23</sup> en het experiment cross-over kwalificaties (2017-2025).<sup>24</sup> In 2020 gaat het experiment geregionaliseerde beroepsopleidingen en kwalificaties mbo van start.<sup>25</sup> Voorts zijn in 2016 in het vmbo

<sup>20</sup> Memorie van Toelichting, paragraaf 2.1 ('Wetsvoorstel').

<sup>21</sup> Op grond van artikel 15, eerste lid, van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014-2022.

<sup>22</sup> Memorie van Toelichting, paragraaf 2.1 ('Wetsvoorstel').

<sup>23</sup> Stb. 2015, nr. 180.

<sup>24</sup> Stb. 2016, nr. 287.

<sup>25</sup> Stb. 2019, nr. 2.

profielen ingevoerd en is de kwalificatiestructuur in het mbo in datzelfde jaar herzien.<sup>26</sup> Tegelijkertijd wordt voorzien in maatregelen die zich op een andere manier tot dit wetsvoorstel verhouden. De Afdeling wijst bijvoorbeeld op het in april ingediende voorstel voor een Wet gelijke kans op doorstroom vmbo-havo, waarmee niet wordt beoogd de doorstroom van het vmbo naar het mbo, maar juist de doorstroom van het vmbo naar het havo te bevorderen.<sup>27</sup>

In de toelichting bij het voorstel wordt niet ingegaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot andere genomen en te nemen maatregelen met een (deels) overlappend of (mogelijk) tegengesteld doel. Evenmin wordt ingegaan op de plaats en de rol van dit wetsvoorstel in de bredere context van het beroepsonderwijs als onderdeel van het onderwijsstelsel als geheel. De Afdeling acht dit bezwaarlijk, omdat daardoor niet goed kan worden ingeschat in hoeverre de maatregelen in het wetsvoorstel – mede in het licht van andere reeds genomen of te nemen maatregelen – bijdragen aan de eraan ten grondslag liggende doelstellingen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

---

<sup>26</sup> Stb. 2016, nr. 88; Stb. 2015, 390; Stb. 2016, 13.

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35195, nrs. 1-3.