

Vergaderjaar 2014–2015

34 160

Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met het regelen van keuzedelen waarop beroepsopleidingen mede worden gebaseerd

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 16 januari 2015 en het nader rapport d.d. 7 februari 2015, aangeboden aan de Koning door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 november 2014, no. 2014002186, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met het regelen van keuzedelen waarop beroepsopleidingen mede worden gebaseerd, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel legt de grondslag voor invoering van keuzedelen als verplicht onderdeel van de kwalificatiestructuur middelbaar beroepsonderwijs (mbo). De keuzedelen worden vastgesteld door de Minister, evenals de koppeling van de keuzedelen aan de verschillende kwalificaties. Onderwijsinstellingen zijn verplicht bij elke opleiding één of meer keuzedelen aan te bieden. Deelnemers moeten examen afleggen in het door hen gekozen keuzedeel, maar het resultaat is niet van belang voor het behalen van de kwalificatie. Het wetsvoorstel voorziet voorts in een formele grondslag voor het uitvaardigen van een algemene maatregel van bestuur waarin voorschriften voor instellingen worden gegeven betreffende de omvang van de keuzedeelverplichting, een voldoende aanbod van keuzedelen en de examinering en diplomering als gevolg van de invoering van keuzedelen bij nieuwe opleidingen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt onder meer opmerkingen over het wegvallen van de vrije ruimte van onderwijsinstellingen. Om de eigen identiteit en het eigen onderwijsleerproces van onderwijsinstellingen te waarborgen verdient het aanbeveling in de wet de mogelijkheid op te nemen voor scholen om gemotiveerd af te wijken van de keuzedelen. De Afdeling is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 november 2014, nr. 2014002186, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 16 januari 2015, nr. W05.14.0415/l, bied ik U hierbij aan.

1. Vervanging vrije ruimte door keuzedelen

In 2010 heeft de regering toegezegd de kwalificatiestructuur mbo aan te passen om de doelmatigheid van het mbo-onderwijs te bevorderen en de uitvoering ervan te vergemakkelijken. Een belangrijk aspect van de herziene kwalificatiestructuur is dat deze bestaat uit kwalificaties – die elk bestaan uit een basisdeel en profieldeel – en keuzedelen. In dit wetsvoorstel worden de keuzedelen geïntroduceerd. Zij zijn bedoeld als verdieping of verbreding bij de toerusting voor de arbeidsmarkt of als een extra voorbereiding voor een vervolgopleiding.

Met de invoering van keuzedelen komt de «vrije ruimte» voor onderwijsinstellingen te vervallen. In het mbo wordt de regel gehanteerd dat een kwalificatiedossier in (maximaal) 80% van de totale opleidingsduur uitvoerbaar moet zijn. De resterende 20% is «vrije ruimte» die onderwijsinstellingen kunnen benutten voor onderwijs dat niet gerelateerd hoeft te zijn aan het kwalificatiedossier. Volgens de toelichting maken onderwijsinstellingen momenteel weinig gebruik van de vrije ruimte voor (regionale) verbreding of verdieping van de opleiding. En waar dat gebeurt is de invulling vaak vrijblijvend, weinig transparant en kent die weinig kwaliteitswaarborgen.

De Afdeling onderschrijft het streven van de regering om de kwalificatiestructuur te herzien om de doelmatigheid van het onderwijs te bevorderen en deelnemers beter en breder op te leiden. Met betrekking tot de vervanging van de vrije ruimte door verplichte keuzedelen merkt de Afdeling het volgende op.

a. Afwijkingsmogelijkheid

Als gevolg van het wetsvoorstel wordt de ruimte voor onderwijsinstellingen om onderwijs aan te bieden dat los staat van de kwalificatie vrijwel volledig beperkt. Voorts wordt de flexibiliteit en creativiteit van onderwijsinstellingen beknop doordat de keuzedelen landelijk gekoppeld worden aan een kwalificatie (of kwalificaties). Voor onderwijsinstellingen vervalt hiermee de ruimte om elementen aan te bieden die het bestaande onderwijsprogramma kunnen ondersteunen en die nodig zijn voor het behalen van de kwalificatie, anders dan via de landelijk vastgestelde keuzedelen.

Voor onderwijsinstellingen die de vrije ruimte onvoldoende benutten, acht de Afdeling het begrijpelijk dat de vrije ruimte wordt vervangen door verplichte keuzedelen. Het wetsvoorstel strekt er echter toe de vrije ruimte voor alle onderwijsinstellingen te vervangen door keuzedelen en daarmee ook voor onderwijsinstellingen die wel goed gebruik maken van de vrije

ruimte. Een volledige invulling van de vrije ruimte roept vragen op over de mogelijkheid voor onderwijsinstellingen om zich te kunnen blijven profileren. Onderwijsinstellingen kunnen er immers behoefte aan hebben om schoolspecifieke programmaonderdelen samen te stellen die niet gerelateerd zijn aan een kwalificatie. De Afdeling wijst in dit verband op het belang voor een onderwijsinstelling om de eigen identiteit en het eigen onderwijsleerproces te waarborgen, bijvoorbeeld door een eigen pedagogisch-didactische of levensbeschouwelijke inkleuring. Ook zou het voor scholen mogelijk moeten blijven om ter bestrijding van de schooluitval op alle niveaus remediërende keuzedelen aan te bieden, en niet alleen bij de entreeopleidingen op mbo niveau 1.²

De Afdeling verwijst hier naar de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs, die instellingen de ruimte bieden om gemotiveerd af te wijken van het wettelijke stramien. In het bijzonder wijst de Afdeling op het voornemen van de regering om profielen in het voorbereidend beroepsonderwijs en het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs in te voeren. Blijkens dit voorstel hebben scholen expliciet de ruimte om in het vrije deel van elk profiel, naast de beroepsgerichte keuzevakken, door de school zelf vast te stellen vakken en programmaonderdelen op te nemen.

De Afdeling adviseert om onderwijsinstellingen de mogelijkheid te geven om gemotiveerd af te wijken van de verplichte keuzedelen en deze afwijkingsmogelijkheid in de wet vast te leggen.

b. Doorstroom

De keuzedelen zijn onder meer bedoeld om de doorstroom naar vervolgonderwijs op hoger mbo-niveau of hbo-niveau te verbeteren.³ Het wetsvoorstel brengt echter geen wijziging aan in de wettelijke toelatingseisen van de vervolgopleiding, nu het behalen van de keuzedelen niet verplicht is.

De Afdeling wijst in dit verband op de aankondiging van de Minister om de automatische doorstroom van het mbo naar het hbo voor een aantal door haar geselecteerde opleidingen te beëindigen.⁴ Voor deze opleidingen zal, bij onvoldoende aansluiting van de mbo-opleiding, bijscholing verplicht worden gesteld. Indien de deelnemer evenwel niet verplicht is om het examen in het keuzedeel te behalen, kan het enkele feit van het niet-behalen ervan niet worden tegengeworpen door het vervolgonderwijs.

De Afdeling adviseert in de toelichting op deze spanning nader in te gaan.

1. Vervanging vrije ruimte door keuzedelen

a. Afwijkingsmogelijkheid

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de paragrafen 2.1 en 4 van de memorie van toelichting uitgelegd dat de ruimte voor onderwijsinstellingen om anders dan via keuzedelen elementen aan te bieden die het onderwijsprogramma ondersteunen, niet vervalt.

² Uit de factsheet schooluitval 2012–2013 blijkt dat 5,7% van alle mbo-leerlingen voortijdig de school verlaat. Onder de deelnemers van mbo niveau 1 is dit 29%, onder de deelnemers van mbo niveau 2 10,5%.

³ Toelichting, Deel II Nieuwe Opleidingen, paragraaf 6.3 (Doorstroom naar vervolgonderwijs)

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 31 288 en 31 524, nr. 359.

In paragraaf 2.1 (onderdeel «Type keuzedelen met onderscheiden doelen») is naar aanleiding van het advies aangegeven dat instellingen bij opleidingen op niveau 2, 3 en 4 voldoende mogelijkheden (anders dan remediërende keuzedelen) kunnen aanbieden aan deelnemers die moeite hebben de kwalificatie te behalen om voortijdige uitval te voorkomen. Gewezen wordt op extra onderwijstijd, aangepaste instructie, gerichte opdrachten bij de beroepspraktijkvorming en voorzieningen die het onderwijsprogramma ondersteunen en die nodig zijn voor het behalen van de kwalificatie. Het voorgaande geldt ook voor deelnemers die moeite hebben om het door hen gekozen keuzedeel te behalen.

Uit de naar aanleiding van het advies aan paragraaf 4 toegevoegde passages (zie onderdelen «Vertaalslag naar onderwijsprogramma's» en «Mogelijkheden voor profilering van instellingen») blijkt dat instellingen voldoende mogelijkheden houden om zich bij de opleidingen te profileren en invulling te geven aan de eigen identiteit, bijvoorbeeld op levensbeschouwelijk vlak. Dat kan zowel op het vlak van de leerdoelen en onderwijsinhoud als op het vlak van het leerproces en de werkwijze (waaronder bijvoorbeeld de pedagogisch didactische aanpak). De instellingen maken onder andere zelf de vertaalslag van kwalificatie- en keuzedeel-eisen naar opleidingsprogramma's en kunnen zelf de gewenste inkleuring geven aan deze programma's. Instellingen kunnen extra onderdelen die zij momenteel aanbieden bij bestaande opleidingen (gebaseerd op de bestaande kwalificatiestructuur) in de zogenoemde vrije ruimte desgewenst ook opnemen in nieuwe opleidingen (gebaseerd op de herziene kwalificatiestructuur). Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van extra elementen die geen onderdeel uitmaken van de landelijke kwalificatiestructuur. Ook kan de instelling die extra onderdelen voordragen als keuzedeel en na vaststelling door de Minister opnemen als keuzevak of extra keuzevak in de opleiding. Een instelling kan niet zelf een keuzedeel vaststellen.

In de aanvullingen op paragraaf 4 wordt ook opgemerkt dat de mogelijkheden van invulling van de eigen beleidsruimte betreffende de onderwijsinhoud recht doen aan de specifieke context van het mbo en verschillen van de mogelijkheden van scholen voor voortgezet onderwijs. Verder wordt erop gewezen dat de in de WEB opgenomen voorschriften over begeleide onderwijsuren en uren beroepspraktijkvorming minimumnormen zijn en dat het de instelling vrij staat om meer onderwijstijd te programmeren.

In verband met het voorgaande is het advies van de Afdeling om mogelijk te maken dat gemotiveerd wordt afgeweken van de verplichte keuzedelen niet opgevolgd.

b. Doorstroom

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is in paragraaf 6.3 van de memorie van toelichting nader ingegaan op mijn aan de Tweede Kamer meegedeelde voornemen om de automatische doorstroom van het mbo naar het hbo voor een beperkt aantal opleidingen te beëindigen. Daarbij is aangegeven dat bij de automatische doorstroom wordt gekeken naar de opleidingen in mbo-domeinen in relatie tot de hbo-opleidingen in hbo-sectoren waar deelnemers naar doorstromen en dat deze doorstroom niet afhankelijk is van het keuzedeel of de keuzedelen bij de opleiding. Keuzedelen kunnen echter wel inhoudelijk gericht zijn op de nadere toelatingseisen van hogescholen. Het behalen van een doorstroomgericht keuzedeel is een voordeel bij doorstroom naar het hbo. Belangrijk is dat hogescholen en mbo-scholen elkaar opzoeken en afspraken maken hoe ze de doorstroom kunnen verbeteren.

2. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

2. Redactionele kanttekeningen

De redactionele opmerkingen van de Raad zijn verwerkt.

Van de gelegenheid van het uitbrengen van het nader rapport is gebruik gemaakt om de volgende wijzigingen aan te brengen.

3. In het voorgestelde artikel 2.5.5a, tweede lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) is aangegeven dat bij een keuzedeel de datum van het met goed gevolg afsluiten of (bij het niet met goed gevolg afsluiten) de datum van beëindiging van de inschrijving aan de Minister moet worden verstrekt. Verder is bepaald dat ook het opleidingsdomein, het kwalificatiedossier of de kwalificatie (en niet alleen het keuzedeel) waarop de beroepspraktijkvorming is gebaseerd aan de Minister moet worden doorgegeven. De toelichting op artikel 2.5.5a WEB en het overeenkomstige artikel 2.3.4 van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES (WEB BES) zijn hieraan aangepast.

4. Het voorgestelde artikel 7.2.4, zesde lid, van de WEB bepaalt dat bij ministeriële regeling voorschriften worden gegeven over de koppeling van keuzedelen aan kwalificaties. Het zevende lid van artikel 7.2.4 WEB is in verband hiermee aangevuld met een regeling voor het afgeven van een diploma na het verstrijken van de geldigheidsduur van de koppeling van een keuzedeel aan de desbetreffende kwalificatie. De toelichting op artikel 7.2.4 WEB is hieraan aangepast. Het overeenkomstige artikel 7.2.4 WEB BES hoeft niet te worden aangepast.

5. Er zijn enige verduidelijkingen aangebracht in de memorie van toelichting (bijvoorbeeld de toegevoegde laatste alinea van paragraaf 3).

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W05.14.0415/I

- Artikel I, onderdeel D, onder 5 als volgt formuleren:
 - q. de keuzedelen waarin examen is afgelegd en die met goed gevolg zijn afgesloten;
 - r. de keuzedelen waarin examen is afgelegd en die niet met goed gevolg zijn afgesloten; en
 - s. de onderdelen van een kwalificatie en de keuzedelen waarvoor toepassing is gegeven aan artikel 7.2.3, eerste lid, en die met goed gevolg zijn afgesloten.
- In artikel III, onderdeel M, onder n en o «het keuzedeel of» laten vervallen.
- In de toelichting, deel II (nieuwe opleidingen), paragraaf 4 (vormgeving van een nieuwe opleiding) aangeven dat de onderwijsinstelling niet «in overleg», maar «na overleg» met andere mbo- en/of hbo-instellingen en het (regionale) bedrijfsleven bepaalt welke opleidingen (...) zij aanbiedt. Zie ook aanwijzing 31 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.