

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 examens 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.

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.

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 beknot 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 1.¹

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.² Het wetsvoorstel brengt echter geen

¹ 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%.

² Toelichting, Deel II Nieuwe Opleidingen, paragraaf 6.3 (Doorstroom naar vervolgonderwijs)

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.³ 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.

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

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,

³ Kamerstukken II 2013/14, 31 288 en 31 524, nr. 359.

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.