

No. W05.24.00088/I

's-Gravenhage, 24 juli 2024

Bij Kabinetsmissive van 23 april 2024, no.2024001011, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs¹, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en een aantal andere wetten in verband met het verbeteren van de aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt (verbetering aansluiting beroepsonderwijs-arbeidsmarkt), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt de aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt te verbeteren. Dit gebeurt door de urennorm aan te passen om meer ruimte te geven voor andere onderwijsactiviteiten, de voorwaarden voor het aanbieden van verkorte beroepsopleidingen te versoepelen en door mbo-instellingen vrijheid te geven om te bepalen welke keuzedelen passend zijn bij beroepsopleidingen. Studenten krijgen meer vrijheid bij het (periodiek) kiezen van een keuzedeel. Ook worden wijzigingen voorgesteld voor de aanbieders van niet-bekostigd onderwijs, waaronder het kunnen aanbieden van delen van beroepsopleidingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de verkorte opleiding. Zij adviseert de mogelijkheid daartoe nader te normeren door de doelgroep in de wet te omschrijven, de selectieprocedure en toelatingsprocedure uit te werken op het niveau van de algemene maatregel van bestuur, en in te gaan op de effecten van de mogelijkheid om alleen verkorte beroepsopleidingen in een bepaald onderwijsprofiel aan te bieden.

Wat betreft het voorstel om instellingen zelf te laten kiezen welke keuzedelen zij bij welke kwalificaties willen aanbieden, vraagt de Afdeling aandacht voor de verzwarende die daardoor optreedt voor de examencommissie, en voor de wenselijkheid van procedurele waarborgen. Ten aanzien van de aanpassing van de urennorm adviseert de Afdeling aandacht te besteden aan het belang van de student en in te gaan op de vraag hoe de onderwijskwaliteit wordt gewaarborgd.

In verband hiermee is de aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.

1. Verkorte opleidingen

De huidige wet geeft instellingen de mogelijkheid om een onderwijsprogramma te verzorgen dat minder uren omvat dan het reguliere programma. Hieraan zijn als voorwaarden verbonden dat de verkorte beroepsopleiding aantoonbaar van voldoende kwaliteit is, het bevoegd gezag hierover in het bestuursverslag verantwoording aflegt en de medezeggenschap akkoord is. Een verkorte opleiding staat open voor alle studenten met een toelatingsrecht.

Op grond van dit voorstel vervallen deze regels. Het voorstel bepaalt dat het bevoegd gezag toelatingseisen voor de verkorte beroepsopleiding stelt en deze openbaar

¹ In verband met de kabinetswisseling wordt het advies gezonden aan de Staatssecretaris Primair en Voortgezet onderwijs

AAN DE KONING

maakt. Er wordt een grondslag gecreëerd om indien nodig bij ministeriële regeling te bepalen welke beroepsopleidingen verkort mogen worden, een maximum te stellen aan het aantal verkorte beroepsopleidingen en te bepalen welke studenten in aanmerking komen voor toelating.

De bevoegdheid om een verkorte beroepsopleiding aan te bieden is volgens de toelichting bedoeld voor studenten die al over relevante leer- en werkervaring beschikken. Studenten die daar niet over beschikken, moeten kunnen worden geweigerd en doorverwezen naar de reguliere beroepsopleiding.

a. *Beperkte regeling*

De Afdeling merkt op dat de bevoegdheid om een verkorte beroepsopleiding aan te bieden, anders dan nu het geval is, summier wordt geregeld. Er wordt alleen bepaald dat het bevoegd gezag toelatingseisen (selectiecriteria en selectieprocedure) stelt. Dat betekent dat het toezicht op de naleving van de wet beperkt is tot het vaststellen van de aanwezigheid van regels en een procedure, en zich niet uitstrekt tot de inhoud en werking van die regels en procedure. Daardoor is het voor de Inspectie van het Onderwijs moeilijk om te beoordelen of toelatingscriteria in de praktijk effectief zijn.

De Afdeling adviseert de mogelijkheid tot het aanbieden van een verkorte beroepsopleiding nader te normeren door de doelgroep in de wet te omschrijven, door bijvoorbeeld eisen te stellen aan de vooropleiding.

b. *Ministeriële regeling*

Het voorstel geeft de minister de bevoegdheid om bij ministeriële regeling beperkingen te stellen aan het soort en het aantal opleidingen dat in een verkorte opleiding mag worden aangeboden, en welke studenten in aanmerking komen voor toelating.²

De Afdeling merkt op dat delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de minister bedoeld is voor voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details of voorschriften die regelmatig wijziging behoeven of mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.³ De delegatiebevoegdheid in het voorstel voldoet niet aan dit uitgangspunt.

De Afdeling adviseert de toelatingsprocedure en toelatingscriteria nader uit te werken op het niveau van de algemene maatregel van bestuur.

c. *Neveneffecten*

Doordat het voorstel een nadrukkelijk onderscheid introduceert tussen reguliere en verkorte beroepsopleidingen, wordt het voortaan ook mogelijk om uitsluitend verkorte beroepsopleidingen aan te bieden in een bepaald onderwijsprofiel.

Dit kan ertoe leiden dat instellingen ervoor kiezen om hoofdzakelijk verkorte beroepsopleidingen aan te bieden, of met verkorte beroepsopleidingen in elkaars voedingsgebied de concurrentie aangaan met reguliere opleidingen. Dit heeft als mogelijk effect dat het reguliere aanbod in bepaalde regio's verschaalt doordat er te

² Zie voorgesteld artikel 8.2.3, tweede lid, van de WEB.

³ Zie aanwijzing 2.24 Aanwijzingen voor de regelgeving.

weinig leerlingen overblijven om een reguliere beroepsopleiding te verzorgen. Daardoor kan de toegankelijkheid van het onderwijs in het gedrang komen.

Een andere consequentie van de mogelijkheid om alleen verkorte beroepsopleidingen aan te bieden is dat voor het verzorgen van die verkorte beroepsopleiding niet kan worden teruggevallen op kennis van en ervaring met bewezen effectieve en efficiënte leerroutes die de basis vormen van de reguliere beroepsopleiding. Dat kan effect hebben op de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs, en het diploma of certificaat.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de effecten van de mogelijkheid om uitsluitend verkorte beroepsopleidingen in een bepaald onderwijsprofiel aan te bieden en het voorstel zo nodig aan te passen.

2. Rol examencommissie bij keuzedelen

In de huidige wet bepaalt – kort gezegd – de minister welke keuzedelen bij een beroepsopleiding kunnen worden aangeboden. Voorgesteld wordt deze koppeling los te laten. Dit betekent dat een instelling voortaan zelf kan bepalen of een keuzedeel een passende verrijking is bij een beroepsopleiding. Het bevoegd gezag krijgt daarom de zorgplicht om keuzedelen aan te bieden, die passen bij de inhoud van de beroepsopleiding en de relevante ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

Het is niet toegestaan om keuzedelen aan te bieden die een overlap hebben met de beroepsopleiding.⁴ Instellingen kunnen daarom bij de toetsingskamer van de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) advies vragen over overlap tussen keuzedelen en kwalificaties. Een student kan periodiek op diens verzoek een keuze maken uit alle keuzedelen die de instelling aanbiedt.

Instellingen kunnen, met inachtneming van de zorgplicht, voortaan zelf kiezen welke keuzedelen zij bij welke kwalificaties willen aanbieden, tenzij er sprake is van overlap. Dit is een omkering van het huidige model, waarbij de koppeling tussen keuzedeel en kwalificatie zorgt voor een lijst van kwalificaties die passen bij het betreffende keuzedeel. Uit de toelichting blijkt niet of instellingen bij hun keuze op grond van de zorgplicht ook ondersteund worden. Instellingen kunnen volgens de toelichting alleen advies vragen over overlap, en dus niet over de verhouding van keuzedelen tot de inhoud van een beroepsopleiding en de relevante ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

Deze ontkoppeling betekent dat er meer op de schouders van de examencommissie komt te liggen. De examencommissie heeft tot taak om vast te stellen of een student voldoet aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een diploma.⁵ Deze taak wordt zwaarder indien niet meer kan worden uitgegaan van een landelijk voorgeschreven koppeling tussen keuzedelen en kwalificaties. Door de loskoppeling ontstaat het risico dat de instelling een onjuiste afweging maakt over de verhouding van het keuzedeel tot de inhoud van de beroepsopleiding en de arbeidsmarkt.⁶ Uiteindelijk wordt de

⁴ Zie voorgesteld artikel 6.1.2a van de WEB.

⁵ Artikel 7.4.5a, eerste lid, van de WEB. De examencommissie moet over haar werkzaamheden jaarlijks verslag uitbrengen (artikel 7.4.5a, zesde lid).

⁶ Zie ook de Uitvoeringstoets van de Inspectie van het Onderwijs.

examencommissie geconfronteerd met de gevolgen van een onjuiste invulling van de zorgplicht. Dat roept de vraag op of de examencommissies in de positie zijn om deze beoordeling te maken, maar ook hoe wordt gewaarborgd dat de verschillende examencommissies tot eenduidige oordelen komen. Bovendien oordeelt de examencommissie achteraf. Dit risico kan worden verkleind indien het bevoegd gezag vooraf met de examencommissie een proces inricht waarin de invulling van de zorgplicht wordt afgestemd met de examencommissie. De toelichting besteedt daaraan geen aandacht.

De examencommissie moet ook controleren of sprake is van ondoelmatige overlap, om vast te stellen of een student voldoet aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een diploma. Op grond van het voorstel krijgt de student op verzoek het recht om een keuze te maken uit alle keuzedelen die de instelling aanbiedt. Dit roept de vraag op of de student een keuze kan maken die leidt tot ondoelmatige overlap, dan wel een keuzedeel kan kiezen dat niet is afgestemd op de inhoud van de opleiding en de arbeidsmarkt. Indien dat het geval is, dan loopt een student het risico dat achteraf blijkt dat geen diploma kan worden verkregen. Dat is geen wenselijke situatie. De toelichting besteedt geen aandacht aan hoe dit kan worden voorkomen.

Al met al krijgen examencommissies door de ontkoppeling en de keuzevrijheid van studenten minder grip op de kwaliteitsbewaking- en borging, waarover al langer zorgen bestaan.⁷

De Afdeling adviseert om in de toelichting expliciet aandacht te besteden aan de veranderde rol van de examencommissie, en aan de wenselijkheid van het tot stand komen van procedurele waarborgen.

3. Onderwijstijd

De huidige wet biedt de mogelijkheid om een beroepsopleiding verkort aan te bieden, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan.⁸ Het voorstel schrapt deze afwijkmogelijkheid en vervangt deze door een aanpassing van de onderwijstijd, omdat uit een beperkt aantal signalen van instellingen blijkt dat er steeds vaker buiten het klaslokaal door studenten wordt samengewerkt aan opdrachten van derden, aldus de toelichting.⁹ Het uitgangspunt blijft dat de kwaliteit van het onderwijs op peil moet blijven.

Het voorstel houdt in dat de urennorm voor begeleide onderwijstijd (klassikaal onderwijs) en beroepspraktijkvorming (stage/leren in de praktijk) wordt verlaagd en die voor overige uren wordt verhoogd. Bovendien vervalt de hogere urennorm voor klassikaal onderwijs in het eerste jaar, omdat sommige studenten gebaat zouden om al in het eerste jaar meer kennis maken met de praktijk van het beroep.¹⁰ Per saldo kan voortaan een kwart van de urennorm voor vrijwel elke soort opleiding worden besteed aan overige uren, wat voornamelijk wordt bereikt door een vermindering van de

⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24 31524, nr. 603.

⁸ Zie artikel 7.2.7, derde lid, van de WEB.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 'Probleembeschrijving en doelstelling'.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 'Probleembeschrijving en doelstelling' en paragraaf 2.2 'Voorstel voor wijziging regels rondom urennorm'.

klassikale uren. Deze aanpassing heeft geen gevolgen voor de onderwijskwaliteit, doordat het totaal aantal uren gelijk blijft, aldus de toelichting.

De Afdeling merkt op dat de relatie tussen het wijzigen van de urennorm en het waarborgen van de onderwijskwaliteit nog onvoldoende uit de toelichting blijkt. Bovendien gaat de toelichting vooral in op het perspectief van de instellingen. Dit is opvallend, omdat klachten van studenten en docenten over de uitval van lessen en de kwaliteit van examens de aanleiding gaven tot de huidige urennorm. Met name in de beroepsopleidende leerweg werden veel te weinig uren ingeruimd voor theoretische vorming en basisvaardigheden (taal en rekenen).¹¹ Ook werd ophoging van het aantal uren begeleide onderwijstijd in het eerste jaar nodig geoordeeld, zodat studenten beter voorbereid zouden starten met de beroepspraktijkvorming.

Instellingen hebben in coronatijd meer mogelijkheden gehad om het onderwijsprogramma naar eigen inzicht vorm te geven. Hoewel de toelichting zich erop beroept dat instellingen deze ruimte graag zouden willen behouden, tekent de Inspectie van het Onderwijs aan dat dit voor slechts een deel van de besturen geldt. Volgens de inspectie blijken studenten en onderwijsteams vooral weer terug naar school te willen gaan, als plek om te leren en elkaar te ontmoeten en dat moet volgens hen vooral zo blijven.¹² De mbo-student heeft doorgaans immers belang bij structuur en een goede ondergrond die het klassikaal onderwijs kan bieden.

De Afdeling adviseert op het voorgaande in de toelichting in te gaan, door aandacht te besteden aan de betekenis van de wijziging van de urennorm vanuit het perspectief van instellingen, docententeams en studenten, en die verschillende perspectieven tegenover elkaar af te wegen, en tevens uiteen te zetten hoe de onderwijskwaliteit gewaarborgd blijft.

4. Uitvoerbaarheid

Volgens de toelichting zijn de maatregelen van dit voorstel voor DUO uitvoerbaar, maar is niet duidelijk of invoering ervan haalbaar is voor DUO, instellingen en andere partijen vóór de beoogde inwerkingtreding per 1 augustus 2025. Dit in verband met de noodzakelijke aanpassingen van de ICT-systemen. Daarover zal volgens de toelichting nog nader overleg plaatsvinden.¹³

De Afdeling wijst erop dat de onduidelijkheid over de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van de maatregelen van dit voorstel voor DUO, instellingen en andere partijen niet wenselijk is. Daarom adviseert zij de uitkomst van het nader overleg in de toelichting op te nemen en zo nodig het voorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede

¹¹ Kamerstukken II, 2011/12, 33187, nr. 3, p. 2 en 3. Zie ook Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 'Probleembeschrijving en doelstelling'.

¹² [Factsheet - Gevolgen van 16 maanden corona voor het middelbaar beroepsonderwijs | Publicatie | Inspectie van het onderwijs \(onderwijsinspectie.nl\)](#)

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 9.4 'ICT-consequenties' en paragraaf 10 'Uitvoering'.

Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,