

Vergaderjaar 2009–2010

32 316

Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake de invoering van een competentiegerichte kwalificatiestructuur voor het beroepsonderwijs

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 18 december 2009 en het nader rapport d.d. 4 februari 2010, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 oktober 2009, no. 09.002956, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw M. van Bijsterveldt-Vliegenthart, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake de invoering van een competentiegerichte kwalificatiestructuur voor het beroepsonderwijs, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot invoering van een competentiegerichte kwalificatiestructuur in het middelbaar beroepsonderwijs (hierna: mbo) met ingang van 1 augustus 2011. Voorts wordt een aantal nieuwe soorten mbo-opleidingen in het leven geroepen, waaronder de opleidingsdomeinen voor studenten die nog niet weten welk beroep ze later willen uitoefenen en de entreekwalificatie voor studenten die dreigen het mbo zonder diploma te verlaten. Tot slot wordt een algemeen experimenteerartikel voor nieuwe opleidingen in het leven geroepen.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over het draagvlak onder docenten, de samenhang met de referentieniveaus, de aansluiting op het hoger beroepsonderwijs en enkele definitiebepalingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 oktober 2009, nr. 09.002956, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 18 december 2009, nr. W05.09.0433/I, bied ik U hierbij aan.

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

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

In onderstaande reactie is de volgorde van het advies van de Raad van State aangehouden.

1. Draagvlak onder docenten en deelnemers

De memorie van toelichting gaat in op het proces van totstandkoming van de voorgestelde competentiegerichte kwalificatiestructuur, die nauw verbonden is met de invoering van competentiegericht onderwijs in het mbo.¹ Vanaf 2002 zijn de kwalificatiedossiers in de praktijk ontwikkeld. Vanaf het schooljaar 2004–2005 wordt geëxperimenteerd met competentiegerichte opleidingen en kwalificatiedossiers in de zogeheten proeftuinen. De ervaringen in deze proeftuinen werden gebruikt voor het ontwikkelen van nieuwe competentiegerichte opleidingen, zodat het aandeel competentiegerichte opleidingen in het mbo voortdurend toenam. Thans is 84% van de opleidingen competentiegericht en de verwachting is dat vóór de invoering van de competentiegerichte kwalificatiestructuur de resterende opleidingen zijn overgegaan op competentiegericht onderwijs. In een onderzoek door de Tweede Kamer der Staten-Generaal uit februari 2009 werd dan ook geconcludeerd dat de experimenteerfase eerder moet worden opgevat als een gefaseerde invoering dan als een proces van wetenschappelijke validatie.²

Naar het oordeel van de Raad kan bij een stelselwijziging van deze omvang in het beroepsonderwijs niet voorbij worden gegaan aan de conclusies in het rapport «Tijd voor onderwijs» van de parlementaire onderzoekscommissie onderwijsvernieuwingen uit 2008 onder voorzitterschap van het Tweede Kamerlid Dijsselbloem (hierna: Commissie Dijsselbloem).

De Commissie Dijsselbloem constateerde onder meer dat bij de beleidsvorming voor onderwijsvernieuwingen docenten, ouders en leerlingen onvoldoende gehoord waren. Kritiek uit het veld drong onvoldoende door tot onderwijsorganisaties in het maatschappelijk middenveld die gesprekspartner waren bij onderwijsvernieuwingen. Deze organisaties stemden in met de vernieuwingen, waarna de Staten-Generaal op basis van vermeend draagvlak in het veld handelde en de vernieuwingen goedkeurde.

De Commissie Dijsselbloem heeft in haar rapport een toetsingskader voor onderwijsvernieuwingen ingesteld, waarbij diegenen die de wetgeving in de praktijk uitvoeren bij de totstandkoming van die wetgeving betrokken moeten worden, en er tevens voldoende draagvlak dient te bestaan bij de professionals (in casu de leraren en het bedrijfsleven) die deze vernieuwingen in praktijk moeten brengen.³ Tevens moet volgens de Commissie Dijsselbloem een scherper onderscheid worden gemaakt tussen de inhoud van het onderwijs (het «wat») en de onderwijsmethode die scholen moeten hanteren (het «hoe»), waarbij de overheid het «wat» voorschrijft en het «hoe» aan de scholen overlaat.⁴

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de koepelorganisaties van mbo-instellingen en de sectorale werkgevers- en werknemersorganisaties zijn betrokken bij de ontwikkeling van de kwalificatiedossiers en het daarmee samenhangende competentiegerichte onderwijs.⁵ Voor het draagvlak onder studenten, docenten, managers, bestuurders en bedrijfsleven wordt verwezen naar het eerder aangehaalde onderzoek van de Tweede Kamer uit februari 2009.⁶ Hierin is onderzocht in hoeverre de invoering van competentiegericht onderwijs «Dijsselbloemproof» was. In paragraaf 1.4.1 van de memorie van toelichting wordt geconcludeerd dat de invoering de steun van betrokkenen heeft. De Raad meent dat deze conclusie niet strookt met de inhoud van het rapport.

De invoering van competentiegericht onderwijs heeft weliswaar steun van de meeste betrokkenen, maar het draagvlak op het uitvoerende niveau (leraren) ligt duidelijk lager dan bij het management. 97% van de bestuurders en 87% van de managers is positief over competentiegericht onderwijs, tegenover 52% van de leraren en 55% van de bedrijven. Ook zegt 64% van de docenten op geen enkele wijze betrokken te zijn geweest bij de samenstelling van de kwalificatiedossiers. Voorts blijkt dat maar 29% van de leerlingen die competentiegericht onderwijs volgen goed op de hoogte is van wat competentiegericht onderwijs is. Een en ander roept de vraag op of docenten wel voldoende betrokken zijn bij de invoering van competentiegericht onderwijs. De Raad constateert voorts dat 62% van de docenten vindt dat competentiegericht onderwijs ten koste gaat van vakkennis en dat 43% van de docenten van

¹ Paragraaf 1.2.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 524, nr. 2, Deelonderzoek A, blz. 4.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 6, paragrafen 5.3 en 5.4.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 6, paragraaf 6.2.

⁵ Paragraaf 1.3.1.

⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31 524, nr. 2, deelonderzoek D.

mening is dat deze onderwijsvorm de verantwoordelijkheid te veel bij de leerlingen legt.

Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de Tweede Kamer de motie Jasper van Dijk/Dibi aangenomen om docenten via de medezeggenschap te betrekken bij de invoering van competentiegericht onderwijs.¹ Bij brief van 1 juli 2009 heeft de staatssecretaris toegezegd dat zij de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven opdracht zal geven om de docenten sterker te betrekken bij de ontwikkeling van kwalificatiedossiers.² Uit de memorie van toelichting blijkt niet of deze toezegging al is uitgevoerd.

De Raad acht draagvlak en betrokkenheid van degenen die onderwijsvernieuwingen in de praktijk moeten uitvoeren van groot belang. Hij is van oordeel dat voor de beantwoording van de vraag of er draagvlak bestaat niet ontstaan kan worden met te verwijzen naar overleg met koepelorganisaties of inbreng in procesmanagement zoals MBO 2010. Gelet op de conclusies van de Commissie Dijsselbloem zal bij een dergelijke vernieuwing moeten worden aangetoond dat er voldoende draagvlak bij de uitvoerders bestaat, en dat er voldoende rekening wordt gehouden met de bezwaren die in de praktijk bestaan.

De Raad adviseert dit alsnog te doen of anders het voorstel opnieuw te bezien.

1. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State zijn in het algemeen deel van de memorie van toelichting aparte paragrafen gewijd aan de betrokkenheid van docenten (paragraaf 1.4.3) en studenten (paragraaf 1.4.4). In paragraaf 1.4.3 wordt tevens een verbinding gelegd met de bevindingen uit het onderzoek van de Tweede Kamer. Gezien de mogelijke verwarring rond de verschillende vormen van zeggenschap van docenten bij enerzijds het ontwikkelen van de kwalificatiedossiers en anderzijds het vertalen naar onderwijs worden deze specifieke punten nader toegelicht.

2. Samenhang met referentieniveaus

Artikel III bevat een samenloopregeling met het wetsvoorstel tot vaststelling van regels over de referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheid van leerlingen.³ Na inwerkingtreding van dit voorstel zullen bij de vaststelling van kwalificatiedossiers de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen in acht worden genomen.⁴

De Raad wijst erop dat een referentieniveau op een andere manier wordt vastgesteld dan een competentie. Waar competenties de vereisten voor het uit te oefenen beroep tot uitgangspunt nemen, gaat het referentieniveau uit van één standaard waaraan alle leerlingen moeten voldoen, ongeacht de later uit te oefenen beroepsactiviteiten.

De Raad gaat ervan uit dat met de gekozen formulering over het in acht nemen van de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen wordt beoogd dat binnen de voorgestelde competentiestructuur in ieder geval de op basis van genoemd wetsvoorstel vastgestelde referentieniveaus inzake de taal- en rekenvaardigheid zullen worden gewaarborgd.

De Raad adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de samenhang tussen competenties en referentieniveaus.

2. In de memorie van toelichting is op advies van de Raad aandacht besteed aan de samenhang tussen competenties en referentieniveaus.

3. Doorstroming naar het hbo

Ingevolge artikel 7.24, tweede lid, van de Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek is voor de toelating tot een bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs het bezit van een diploma van de middenkader- of de specialistenopleiding als bedoeld in artikel 7.2.2 van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) vereist. Ingevolge het huidige artikel 7.2.4, vierde lid, onder b, WEB is voor de vaststelling van eindtermen voor zover hier van belang vereist dat het bestuur van het kenniscentrum beroepsonderwijs bedrijfsleven voldoende acht slaat op de aansluiting met de opleidingen in het hoger beroepsonderwijs. Deze verplichting wordt in het nieuwe artikel 7.2.4 WEB niet meer genoemd. Volgens de memorie van toelichting bij deze bepaling zal in de op grond van het vierde lid vast te stellen ministeriële

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 524, nr. 17.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 524, nr. 24.

³ Over dit voorstel heeft de Raad op 8 december 2009 advies uitgebracht (no.W05.09.353/III).

⁴ Overigens heeft de memorie van toelichting het ook over referentieniveaus voor het vak burgerschap.

regeling een model en een toetsingskader voor kwalificatiedossiers worden vastgesteld. In dat kader is ook de aansluiting tussen vmbo/mbo en hbo aan de orde. Op de aansluiting tussen mbo en hbo wordt in het algemeen deel van de toelichting niet ingegaan.

De Raad krijgt uit de memorie van toelichting de indruk dat de aansluiting tussen mbo en hbo bij de invoering van kwalificatiedossiers weinig aandacht heeft gehad. Die indruk wordt ondersteund door het onderzoeksrapport van de Tweede Kamer uit februari 2009. De kwalificatiedossiers op mbo-niveau 4 zouden slechts de formele rechten en mogelijkheden van afgestudeerden beschrijven, en zouden bij belangrijke te beheersen competenties geen aandacht besteden aan de doorstroom naar het hbo. Alle beschrijvingen van kerntaken, werkprocessen, competenties, kennis en vaardigheden zijn opgesteld vanuit het perspectief van kwalificering voor de arbeidsmarkt.¹ De Raad acht de aansluiting tussen de hoogste niveaus van het mbo en het hbo van groot belang. In de memorie van toelichting dient daarom meer aandacht besteed te worden aan de mogelijkheid voor afgestudeerden in het mbo om door te stromen naar het hbo. Naar het oordeel van de Raad biedt een ministeriële regeling hiervoor onvoldoende waarborgen en moet de aandacht voor aansluiting op het hbo in de WEB zelf worden opgenomen. De Raad adviseert het voorstel en de memorie van toelichting aan te passen.

3. In het wetsvoorstel waren abusievelijk artikel 7.2.4, derde lid, tweede volzin, en vierde lid, onder b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) geschrapt. Kenniscentra dienen bij het ontwikkelen van de kwalificatiedossiers uiteraard ook in de toekomst acht te slaan op onder meer de aansluiting met het hoger beroepsonderwijs. In verband hiermee is in artikel 7.2.4 een nieuw derde lid ingevoegd, dat inhoudelijk overeenkomt met het huidige artikel 7.2.4, derde lid, tweede volzin, en vierde lid, onder b. De artikelsgewijze toelichting is in verband hiermee aangevuld.

4. Definitie certificaat

Ingevolge het gewijzigde artikel 7.2.3 WEB kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat aan onderdelen van een kwalificatie een certificaat is verbonden.² Volgens paragraaf 2.4.3 van de memorie van toelichting zou het hier gaan om een wettelijk erkend certificaat dat studenten ontvangen na het succesvol afronden van certificeerbare eenheden. Studenten die overstappen naar een andere instelling of opleiding zijn vrijgesteld voor de desbetreffende kwalificatie-eisen uit het kwalificatiedossier. Het voorstel bevat echter geen definitie van de term «certificaat». Hierdoor is niet duidelijk aan welke criteria (samenhangende) onderdelen van een kwalificatiedossierprogramma in ieder geval moeten voldoen om een certificeerbare eenheid te vormen. Nu het volgens de memorie van toelichting de bedoeling is om aan een certificaat vrijstellingen voor andere opleidingen te verbinden acht de Raad het gewenst en geboden dat het begrip «certificaat» in de wet wordt gedefinieerd. De Raad wijst erop dat het huidige artikel 7.2.3 WEB een met een certificaat vergelijkbaar begrip kent, de zogenaamde «deelkwalificatie».

De Raad adviseert de belangrijkste kenmerken van certificeerbare eenheden in de wet op te nemen.

4. In reactie op het advies van de Raad is in het algemeen deel van de memorie van toelichting het verschil verduidelijkt tussen de deelkwalificatie in het eindtermgerichte onderwijs en de certificeerbare eenheid in het competentiegerichte onderwijs. Naar aanleiding van het advies van de Raad is tevens de toelichting bij het begrip «certificeerbare eenheid» herzien.

5. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

5. De redactionele kanttekening van de Raad met betrekking tot artikel 2.5.5a WEB is niet verwerkt, omdat ook in dat artikel met «kwalificatiedossier» het kwalificatiedossier in de zin van artikel 1.1.1, onderdeel t1, van de WEB wordt bedoeld. Wel is in lijn met deze kanttekening een wijziging aangebracht waardoor het in artikel 1.1.1, onderdeel t, gedefinieerde begrip «kwalificatie» consequenter wordt toegepast. De wijziging houdt in, dat het begrip

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 524, nr. 2, Deelonderzoek B, Paragraaf 3.4.

² Artikel I, onderdeel V, van dit wetsvoorstel.

«uitstroom» telkens wordt vervangen door «kwalificatie». Hierdoor sluit het wetsvoorstel beter aan op het taalgebruik in de onderwijspraktijk.

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

6. De artikelen 1.1.1, onderdelen a, o en t1, 2.1.1, 2.2.2, zesde lid, 6.4.4. eerste lid, 7.1.2, tweede lid, 7.1.3, 7.2.2, derde lid, 7.2.3, 7.2.5, 7.2.6, 7.4.6, tweede lid, 8.1.3 en 9.2.1, derde en vierde lid, zijn technisch aangepast. De artikelsgewijze toelichting is waar nodig ook aangepast.

7. In artikel 2.5.5a, tweede lid, is onderdeel k geschrapt omdat de categorie risiciodeelnemers niet meer apart wordt geregistreerd in het middelbaar beroepsonderwijs. De artikelsgewijze toelichting is in verband hiermee aangevuld.

8. In artikel 7.2.4, tweede lid, onderdeel b1°, is geregeld dat het kwalificatie-dossier voor de arbeidsmarktgerichte kwalificatie niet in een opleidingsdomein wordt ondergebracht. De artikelsgewijze toelichting is hieraan aangepast.

9. In artikel 11a.1 is een nieuw zesde lid ingevoegd en is het oorspronkelijke zesde lid vernummerd tot zevende lid en aangepast. Het nieuwe zesde lid maakt het mogelijk om een experimentele opleiding onder de reikwijdte van de Leerplichtwet 1969, de Les- en cursusgeldwet, de Wet studiefinanciering 2000 of de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten te brengen. In het nieuwe zevende lid zijn de mogelijkheden om bij samenwerking met een school voor voortgezet onderwijs af te wijken van de Wet op het voortgezet onderwijs uitgebreid. Tevens is voorzien in een regeling voor samenwerking met een instelling als bedoeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), in aanvulling op de regeling die reeds is opgenomen in artikel 1.7a WHW zoals voorgesteld in het wetsvoorstel versterking besturing (Kamerstukken I 2008/09, 31 821). De artikelsgewijze toelichting is in verband hiermee aangevuld.

10. Artikel III is aangepast aan de meest recente tekst van het wetsvoorstel referentieniveaus.

11. In de artikelen IV en V zijn de onderdelen a, b en c technisch aangepast. Voorts zijn aan beide artikelen twee nieuwe leden toegevoegd. Daarin zijn bepalingen opgenomen over de diploma's voor de eindtermgerichte onderscheidenlijk experimentele opleidingen. De toelichting op voornoemde artikelen is hieraan aangepast.

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,
H. D. Tjeenk Willink*

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

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegthart

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W05.09.0433/I met een redactionele kanttekening die de Raad in
overweging geeft.**

- In de wet en in de toelichting de term «kwalificatiedossier», die nu twee betekenissen heeft, alleen gebruiken in de zin van onderdeel t1 van artikel 1.1.1. van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), en voor de betekenis die bedoeld wordt in artikel 2.5.5a WEB de term «kwalificatiedossierprogramma» gebruiken.