

Vergaderjaar 2024–2025

36 670

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)

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. 24 juli 2024 en het nader rapport d.d. 10 december 2024, aangeboden aan de Koning door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 april 2024, no. 2024001011, 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 24 juli 2024, nr. W05.24.00088/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

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 Onderwijs², 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

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

² In verband met de kabinetswisseling wordt het advies gezonden aan de Staatssecretaris Primair en Voortgezet onderwijs

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 verzwaring 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 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.

De Afdeling verwijst in haar samenvatting van de huidige situatie naar de mogelijkheid die is opgenomen in artikel 7.2.7, derde en vierde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). De ruimte voor verkorting van opleidingen voor studenten met relevante leer- en/of werkervaring, is echter niet gebaseerd op bovengenoemd artikel. In paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting is daarom meer informatie gegeven welke mogelijkheden er op dit moment zijn om een opleiding te verkorten voor studenten met relevante leer- en werkervaring en waarom de huidige wettelijke ruimte tekort schiet.

De Afdeling wijst erop dat de mogelijkheid om een verkorte opleiding aan te bieden summier in het wetsvoorstel is geregeld. Het advies van de Afdeling om dit nader te normeren, is overgenomen.

Ten eerste is in de voorgestelde artikelen 7.2.5 en 8.2.3 WEB nu aangegeven dat verkorte opleidingen open staan voor studenten met relevante leer- of werkervaring. Het gaat om studenten die over meer leer- of werkervaring beschikken dan studenten die alleen voldoen aan de vooropleidingseisen, nadere vooropleidingseisen en aanvullende eisen. Voor die laatste groep staan de reguliere mbo-opleidingen open. Ten tweede is toegevoegd dat het onderscheidende toelatingseisen moeten zijn, ten opzichte van de eisen die worden gesteld aan toelating tot de reguliere opleiding. Het normerende woord «onderscheidend» zorgt ervoor dat de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) ook inhoudelijk de toelatingseisen kan toetsen. Het toezicht is daarmee dus niet beperkt tot enkel het vaststellen van de aanwezigheid van een regeling en een procedure.

Ten derde is in artikel 8.2.3 WEB opgenomen dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld omtrent de eisen aan de door de instelling op te stellen regeling voor toelatingseisen. Dit biedt instellingen duidelijkheid over de eisen waaraan de door de instelling op te stellen regeling moet voldoen en vergemakkelijkt het toezicht van de inspectie hierop.

Ten slotte is als extra waarborg toegevoegd dat de instelling, in het kader van kwaliteitszorg, de toelatingseisen van de verkorte opleiding regelmatig moet beoordelen en dat de instelling de toelatingseisen naar aanleiding daarvan zo nodig bijstelt.

In paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting is de rol van de inspectie bij het toezicht op de naleving van de wetsartikelen over de verkorte opleiding verduidelijkt.

Daarbij wordt opgemerkt dat het een bewuste keuze is om de instellingen de bevoegdheid te geven te bepalen welke doelgroep van studenten (met welke leer- of werkervaring) in aanmerking komt voor een specifieke verkorte beroepsopleiding. Er is namelijk sprake van een grote diversiteit in doelgroepen; deze kunnen per opleiding en per regio verschillen. Het ligt daarom niet in de rede om dat op wetsniveau in (sluitende) doelgroepomschrijvingen te verankeren.

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.³

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 speed moeten worden vastgesteld.⁴ 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.

De al eerder in het wetsvoorstel opgenomen grondslag voor een ministeriële regeling is op advies van de Afdeling vervangen door een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur. De mogelijkheid van de Minister om beperkingen te stellen aan het soort en het aantal opleidingen dat in een verkorte opleiding mag worden aangeboden, dan wel het nader bepalen welke studenten in aanmerking komen voor toelating vindt nu plaats op het niveau van de algemene maatregel van bestuur.

Nieuw aan het wetsvoorstel toegevoegd is, zoals hierboven vermeld een wettelijke grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen aan de regeling van het bevoegd gezag met de toelatingseisen voor de verkorte opleiding. Het zal daarbij gaan om voorschriften van administratieve aard. Daarbij kan gedacht worden aan de vermelding van de naam en opleidingscode van de beroepsopleiding en regels over de wijze waarop de selectiecriteria en selectieprocedure worden beschreven.

Het is aan de instellingen gelaten om te bepalen welke toelatingsprocedure en toelatingscriteria er gelden voor een specifieke verkorte beroepsopleiding. Er is namelijk sprake van een grote diversiteit van beroepsopleidingen en daarvoor relevante leer- of werkervaring. Het ligt daarom niet in de rede om de toelatingsprocedure en toelatingscriteria in een algemene maatregel van bestuur uit te werken.

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 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

³ Zie voorgesteld artikel 8.2.3, tweede lid, van de WEB.

⁴ Zie aanwijzing 2.24 Aanwijzingen voor de regelgeving.

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.

Met het wetsvoorstel krijgt de instelling de mogelijkheid om een beroepsopleiding verkort aan te bieden voor studenten met relevante leer- of werkervaring, ook in het geval dat de instelling de beroepsopleiding niet aanbiedt met een regulier onderwijsprogramma vanwege gebrek aan belangstelling vanuit vmbo-leerlingen. Dit speelt onder meer bij opleidingen in klimaat- en koelsystemen, opleidingen gericht op kleinschalig vakmanschap in de gespecialiseerde aanneming en bij opleidingen gericht op functies waarvoor de leeftijd minimaal 18 jaar moet zijn zoals in de wegenbouw. Voor de bedrijven in deze branches geldt dat zij vooral volwassen zij-instromers voor de functies in dienst nemen. Als deze bedrijven hun zittende werknemers bij de instelling aanmelden voor het behalen van een mbo-diploma, en de instelling verzorgt deze opleiding nog niet, mag de instelling hen alleen de opleiding aanbieden in de reguliere studieduur. De instelling kan hen, ondanks hun relevante werkervaring, geen verkorte opleiding aanbieden. Met de beoogde maatregel wordt deze drempel weggenomen. Met de verruiming zal het onderwijsaanbod dus niet verschraken, maar juist in variëteit toenemen.

De toegankelijkheid van het mbo komt niet in gedrang als een instelling de beroepsopleiding verkort gaat aanbieden. Op het moment dat alsnog zou blijken dat studenten met reguliere vooropleidingseisen belangstelling hebben voor de beroepsopleiding, kan de instelling (al dan niet door samenvoeging tot één klas) de opleiding zowel in de reguliere duur als in de verkorte studieduur aanbieden. Ook de kwaliteit van het behaalde diploma blijft hetzelfde. De wet- en regelgeving voor onderwijs en examinering is zowel van toepassing op beroepsopleidingen in de reguliere als de verkorte studieduur. De inspectie houdt toezicht op alle opleidingen waaronder verkorte opleidingen.

In paragraaf 3.2 is de toelichting op dit punt verduidelijkt. Ook is in hoofdstuk 12 beschreven dat bij de evaluatie van het wetsvoorstel wordt nagegaan of de toelatingscriteria die instellingen hanteren voor verkorte opleidingen voldoende onderscheidend zijn ten opzichte van toelatingscriteria voor reguliere mbo-opleidingen en zal in kaart worden gebracht of het aanbod van verkorte opleidingen het aantal reguliere opleidingen ongewenst verdringt.

In het geval dat na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, toch mocht blijken dat in bepaalde regio's het aanbod van verkorte opleidingen zou leiden tot verschraking van het reguliere aanbod, dan heeft de Minister de mogelijkheid om, met de eerder genoemde algemene maatregel van bestuur, beperkingen te stellen aan het soort en het aantal opleidingen dat in een verkorte opleiding mag worden aangeboden, dan wel nader te bepalen welke studenten in aanmerking komen voor toelating.

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.⁵ 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 ont koppeling 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.⁶ 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.⁷ Uiteindelijk wordt de 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.

⁵ Zie voorgesteld artikel 6.1.2a van de WEB.

⁶ Artikel 7.4.5a, eerste lid, van de WEB. De examencommissie moet over haar werkzaamheden jaarlijks verslag uitbrengen (artikel 7.4.5a, zesde lid).

⁷ Zie ook de Uitvoeringstoets van de Inspectie van het Onderwijs.

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.⁸

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.

Met dit wetsvoorstel wordt de landelijk vastgestelde koppeling tussen keuzedelen en kwalificaties losgelaten en krijgt de instelling een zorgplicht om in het kader van een beroepsopleiding een passend aanbod te doen van keuzedelen. Artikel 6.1.2a, eerste lid, onderdeel c, van de WEB geeft aan dat het aanbod van keuzedelen is afgestemd op de beroepsopleiding of voor de opleiding relevante ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De Afdeling merkt op dat niet blijkt of instellingen ondersteund worden bij het bepalen van de verhouding van keuzedelen tot de inhoud van een beroepsopleiding en de relevante ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Instellingen kunnen hun zorgplicht echter goed vervullen, omdat er voldoende informatie beschikbaar is om de studenten een goed aanbod van keuzedelen te doen.

Ten eerste blijft de lijst beschikbaar met de koppelingen die golden tot het moment van inwerkingtreding van de wet. Instellingen kunnen dus altijd terugvinden welke keuzedelen voorheen passend geacht werden bij welke kwalificaties.

Ten tweede kunnen instellingen ook zien voor welke kwalificatie(s) de ontwikkelaars van een keuzedeel het keuzedeel oorspronkelijk hebben ontwikkeld.

Tot slot hebben onderwijsinstellingen zelf ook heel goede contacten met het beroepenveld en is er voldoende informatie beschikbaar over trends en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Zo is er informatie vanuit branches, en bijvoorbeeld via de sectorale trendrapporten van SBB. Hierdoor zijn instellingen in staat om te komen tot een goed aanbod van keuzedelen dat aansluit op de behoeften op de arbeidsmarkt en kunnen instellingen ook bij een veranderende behoefte snel het aanbod aanpassen.

Als het door de student gewenste keuzedeel *niet* behoort tot de door de instelling bij de kwalificatie aangeboden keuzedelen, kan de student voorafgaand aan het volgen van het keuzedeel daarvoor toestemming vragen aan het bevoegd gezag van de instelling. De instelling willicht dit verzoek in principe in, tenzij sprake is van ondoelmatige overlap met de kwalificatie of dit organisatorisch niet haalbaar is. Er vindt in deze situatie dus geen toets plaats of het keuzedeel past bij de beroepsopleiding of de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De rechten van de student blijven hiermee gelijk aan de huidige situatie. In de huidige situatie kan de student het bevoegd gezag van de instelling ook verzoeken om een keuzedeel te volgen dat niet gekoppeld is aan de kwalificatie die de student volgt.

De Afdeling veronderstelt dat de examencommissie een rol heeft bij de afwegingen over de verhouding van het keuzedeel tot de inhoud van de beroepsopleiding en de arbeidsmarkt. In artikel 6.1.2a van de WEB is dit echter als zorgplicht bij het bevoegd gezag van de instelling neergelegd. De examencommissie hoeft alleen na te gaan of het keuzedeel door de instelling bij de kwalificatie wordt aangeboden en als dit niet het geval is, of de student toestemming kreeg van de instelling om het keuzedeel te volgen. Op deze manier wordt de flexibiliteit behouden die met dit wetsvoorstel wordt beoogd en kan de instelling snel inspelen op de

⁸ Bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24* 31 524, nr. 603.

behoeftes van de arbeidsmarkt. Bovendien is het uiteindelijk altijd aan de student om een bepaald keuzedeel wel of niet te volgen.

Bovenstaande ligt anders voor situaties waarbij er sprake kan zijn van overlap. Net zoals nu is het ook met dit wetsvoorstel niet toegestaan, dat er ondoelmatige overlap is tussen keuzedelen en de kwalificatie die de student volgt. De instelling houdt hier rekening mee bij het vaststellen van het aanbod dat zij aan een student doen. Indien een student zelf een keuze maakt uit het overige aanbod, dan kan dit alleen na toestemming van het bevoegd gezag. Daarbij wordt gecontroleerd of geen sprake is van ondoelmatige overlap.

Instellingen kunnen bij SBB advies vragen over mogelijke overlap tussen keuzedelen en kwalificaties. Instellingen krijgen dan een onafhankelijk advies over het wel of niet bestaan van ondoelmatige overlap. Het risico dat de student een keuzedeel volgt dat (deels) overlapt met de kwalificatie is hiermee minimaal. Op grond van artikel 7.4.5a, eerste lid, WEB heeft de examencommissie tot taak om op objectieve en deskundige wijze vast te stellen of een student voldoet aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een diploma. De controle dat geen sprake is van ondoelmatige overlap tussen de kwalificatie en de keuzedelen die de student heeft afgerond, is daar onderdeel van. Door alle informatiebronnen die het bevoegd gezag kan raadplegen, en de mogelijkheid om bij twijfel advies te vragen aan de Toetsingskamer SBB, is de kans zeer klein dat een student een overlappend keuzedeel volgt. Om problemen bij diplomering te voorkomen, kunnen het bevoegd gezag en de examencommissie procesafspraken maken om te voorkomen dat de examencommissie pas bij de toets of voldaan is aan de voorwaarden voor het verkrijgen van het diploma toch ondoelmatige overlap constateert tussen de kwalificatie en het keuzedeel.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting in paragraaf 4.2 vermeld welke bronnen het bevoegd gezag kan raadplegen om te komen tot een passend aanbod van keuzedelen bij de kwalificatie. Ook is in de memorie van toelichting de rol van de examencommissie verduidelijkt.

3. Onderwijstijd

De huidige wet biedt de mogelijkheid om een beroepsopleiding verkort aan te bieden, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan.⁹ Het voorstel schrapt deze afwijkingsmogelijkheid 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.¹⁰ 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.¹¹ 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 klassikale uren. Deze aanpassing heeft geen

⁹ Zie artikel 7.2.7, derde lid, van de WEB.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 «Probleembeschrijving en doelstelling».

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 «Probleembeschrijving en doelstelling» en paragraaf 2.2 «Voorstel voor wijziging regels rondom urennorm».

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).¹² 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.¹³ 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.

De huidige urennorm is in 2014 in de wet gekomen om tot een goede en intensieve benutting van de onderwijstijd te komen. Er waren veel klachten over bijvoorbeeld lesuitval. Door de invoering van de verplichte urennorm wordt de tijd die studenten in het onderwijs doorbrengen intensief en efficiënt benut. In de WEB zijn de begeleide onderwijsuren gedefinieerd als «klokuren waarin onderwijs wordt gegeven onder verantwoordelijkheid en met actieve betrokkenheid van onderwijspersoneel».¹⁴ Anders gezegd: de betrokken docent moet tijdens de begeleide onderwijsuren effectief kunnen ingrijpen in het leerproces van de student. Dit betekent niet altijd dat begeleide onderwijsuren worden ingevuld met klassikale onderwijsactiviteiten. Ook individuele begeleiding en onderwijs aan kleinere groepen vallen hieronder.

De nieuwe urennorm, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel, biedt ruimte om een deel van de onderwijsuren (de flexibele uren¹⁵) flexibeler in te vullen. Nog steeds moet een goed en evenwichtig onderwijsprogramma worden ontwikkeld, dat bestaat uit enerzijds een schoolcomponent (begeleide onderwijsuren), en anderzijds een stevige component beroepspraktijkvorming. Het gaat hierbij ook nog steeds om een studiebelasting van 1.600 uren (40 weken van 40 uur). Dit wetsvoorstel is dan ook

¹² Kamerstukken II 2011/12, 33 187, nr. 3, p. 2 en 3. Zie ook memorie van toelichting, paragraaf 2.1 «Probleembeschrijving en doelstelling».

¹³ Factsheet - Gevolgen van 16 maanden corona voor het middelbaar beroepsonderwijs | Publicatie | Inspectie van het onderwijs (onderwijsinspectie.nl)

¹⁴ Artikel 7.2.7, zesde lid, van de WEB.

¹⁵ In het wetsvoorstel zoals dit naar de Raad van State is gestuurd, stonden «overige uren». In de memorie van toelichting zijn de «overige uren» veranderd in «flexibele uren».

geen stap terug in de tijd waarin veel klachten ontstonden over bijvoorbeeld uitval van lessen. De kwaliteit blijft gewaarborgd doordat, net als nu, onderwijsteams gedegen keuzes dienen te maken in de totstandkoming van het onderwijsprogramma. Sterker nog, onderwijsteams behoren de keuzes die worden gemaakt rondom de inzet van de flexibele uren specifiek te verantwoorden. Hiermee wordt vertrouwen gegeven aan de professionaliteit van de instellingen en het onderwijspersoneel om een afgewogen onderwijsprogramma samen te stellen dat aansluit bij de leerbehoefte van de student. De inspectie ziet erop toe dat de opbouw van het onderwijsprogramma past binnen de kaders van het onderwijskundig beleid van de instelling, en dat het onderwijsprogramma onderbouwd is.

De Afdeling vraagt aandacht voor de perspectieven van instellingen, docententeams en studenten, en vraagt om deze tegen elkaar af te wegen. Zowel studenten, docenten als instellingen zijn gebaat bij de wijziging van de urennorm. Flexibiliteit in het onderwijsprogramma leidt voor studenten tot gevarieerde onderwijsactiviteiten. Voor docenten en instellingen leidt de wijziging van de urennorm niet voor meer verantwoordingsplicht, maar wijzigt enkel de vorm van verantwoording.

De memorie van toelichting is hiermee in paragraaf 2.2 aangevuld.

De Afdeling refereert aan de factsheet van de inspectie over de gevolgen van 16 maanden corona in het middelbaar beroepsonderwijs. Deze factsheet gaat met name in op het online onderwijs. De inspectie beschrijft dat er toe moet worden gewerkt naar een gezonde mix van fysieke en online lessen. In het wetsvoorstel wordt de urennorm aangepast, niet om meer online onderwijs mogelijk te maken, maar om andere innovatieve onderwijsvormen mogelijk te maken die buiten de definities van begeleide onderwijstijd en beroepspraktijkvorming vallen.

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.¹⁶

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.

DUO heeft in de uitvoeringstoets van 1 februari 2024 aangegeven dat de maatregelen in het wetsvoorstel uitvoerbaar zijn met ingang van 1 augustus 2025. Ook heeft DUO in een addendum op de uitvoeringstoets van 17 juli 2024 – na uitgebreid overleg tussen OCW, DUO, softwareleveranciers en instellingen – de werkzaamheden en daarmee gemoeide kosten nader bepaald.

De memorie van toelichting is op dit punt in paragraaf 10 aangevuld.

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 9.4 «ICT-consequenties» en paragraaf 10 «Uitvoering».

5. Ambtshalve wijzigingen

Naast aanpassingen die voortvloeien uit het advies van de Afdeling is van de gelegenheid gebruik gemaakt om redactionele verbeteringen door te voeren en enkele technische onjuistheden en schrijffouten te corrigeren. Daarnaast zijn de volgende aanpassingen van ondergeschikte aard aangebracht in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting:

- In het voorgestelde artikel 7.2.7, zevende lid, van de WEB is (net zoals in het huidige artikel 7.2.7, zevende lid, van de WEB) ten aanzien van de evenredige toepassing van de onderwijstijd voor een gedeelte van een studiejaar, opgenomen dat die toepassing dient te gescheiden indien dat gedeelte gerekend vanaf 1 september en naar boven afgerond op hele maanden minder is dan 10 maanden. Op grond van artikel 11.1.2, eerste lid, onderdeel c, van de WEB zal dit niet gelden voor de evenredige toepassing van de onderwijstijd in het niet-bekostigd beroepsonderwijs.
- Artikel 3, tweede lid, onder d, de Wet op het onderwijstoezicht is aangepast. De artikelen 6.2.3c WEB en 6.2.6 WEB BES zijn aan de opsomming van artikelen toegevoegd, waardoor de inspectie ook het mandaat kan krijgen om het recht op examinering (gedeeltelijk) te schorsen bij beroepsopleidingen verzorgd door niet uit 's Rijks kas bekostigde aanbieders en exameninstellingen.
- In het wetsvoorstel zijn een aantal overgangsrechtelijke bepalingen (de voorgestelde artikelen 11.1.2, derde lid, en 12.4c.3 tot en met 12.4c.6 van de WEB, artikel 188c van de Wet op de expertisecentra en artikel 12.48 van de Wet voortgezet onderwijs 2020), onder meer in verband met het niet-bekostigd beroepsonderwijs, en samenloopbepalingen (artikelen XIII, XIV en XV van het wetsvoorstel) opgenomen.
- De toelichting bij de evaluatiebepaling (paragraaf 12 van de memorie van toelichting) is aangescherpt.
- De namen en functietitels van de betrokken bewindspersonen zijn geactualiseerd naar aanleiding van de beëdiging van een nieuw kabinet.

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 Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
L.F.M. Verhey*

Ik verzoek U, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 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,
E.E.W. Bruins