

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

Bron: Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Herziening kwalificatiestructuur mbo

In 2010 is de toezegging aan de Tweede Kamer gedaan dat de nieuwe kwalificatiedossiers, waar nodig, zodanig aangepast zullen worden zodat in de kwalificatiestructuur recht wordt gedaan aan het grote belang van kennis en vaardigheden ten opzichte van houdingsaspecten (Handelingen II 2010/11, 32 416, nr. 81, item 10).

De commissie Hermans / Van Zijl adviseerde in 2010 te komen tot een herziening van de kwalificatiestructuur naar een structuur met minder kwalificaties en een eenduidiger beschrijving van kwalificatie-eisen. Ook bepleit zij aan de bestaande zogenoemde 'vrije ruimte' een heldere doelbestemming te geven. In de beleidsreactie op dit commissieadvies, verwerkt in het actieplan mbo 'Focus op Vakmanschap 2011-2015' is een vereenvoudiging van de kwalificatiestructuur aangekondigd. Het huidige kabinet zet de vereenvoudiging van de kwalificatiestructuur door in het regeerakkoord Bruggen Slaan (2012).

Op 11 oktober 2011 heeft het ministerie van OCW advies gevraagd aan de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) voor de herziening van de kwalificatiestructuur en kwalificatiedossiers. Op 21 juni 2012 heeft de toenmalige minister van OCW de SBB de opdracht gegeven voor de productie en oplevering van de herziene kwalificatiestructuur. SBB diende op 1 november 2013 een voorstel Model kwalificatiedossier mbo en Toetsingskader kwalificatiestructuur mbo in. Dit voorstel is tot stand gekomen in goed overleg met vertegenwoordigers uit het (regionale) bedrijfsleven en het onderwijs.

2. Wie zijn betrokken?

In het onderstaande overzicht zijn de actoren genoemd die betrokken zijn bij de vier hoofdtrajecten:

1. Oplevering herziene kwalificatiestructuur met herziene kwalificatiedossiers, keuzedelen en koppeltabel (conform resp. opdracht OCW, Model kwalificatiedossier en Toetsingskader)

Betrokkenen:

- SBB
- Kenniscentra en daarbinnen de paritaire commissies
- OCW en EZ (De minister van OCW stelt in overleg met de staatssecretaris van EZ het Model en , Toetsingskadervast. De minister stelt de kwalificatiedossiers en de keuzedelen vast en de staatssecretaris van EZ voor zover het om de groene sector gaat.)

2. Voorbereiden opleidingen (waaronder de inhoudelijke inrichting van het onderwijs, de beroepspraktijkvorming en de examens), die gericht zijn op de herziene kwalificatiedossiers en keuzedelen

Betrokkenen:

- mbo-instellingen
- leerbedrijven
- leveranciers

3. Aanpassen van registratiesystemen

- van DUO (Crebo, BRON, diplomaregister)
- van mbo-instellingen
- van SBB betreffende register leerbedrijven en registratie kwalificatiestructuur

Betrokkenen:

- DUO, met OCW en EZ als opdrachtgever
- mbo-instellingen
- saMBO-ICT
- softwareleveranciers
- SBB

4. Wijzigen wet- en regelgeving

Betrokkenen:

- OCW
- EZ
- Caribisch Nederland; i.v.m. wijzigen WEB BES
- Inspectie van het Onderwijs

3. Wat is het probleem?

De belangrijkste problemen met de bestaande kwalificatiestructuur en de implementatie daarvan in bestaande opleidingen zijn de volgende.

1. Moeilijk uitvoerbare en te weinig doelmatige opleidingen vanwege dikke, complexe en te weinig transparante kwalificatiedossiers en het grote aantal kwalificaties/-dossiers
2. Te weinig flexibiliteit om snel in te spelen op ontwikkelingen
Door de doorlooptijd voor het ontwikkelen en vaststellen van kwalificatiedossiers is het moeilijk om snel in te spelen op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de maatschappij.
3. Te weinig accent op kennis en vaardigheden ten opzichte van houdingsaspecten
De verhouding tussen kennis, vaardigheden en houdingsaspecten in kwalificatiedossiers en opleidingen is niet goed in overeenstemming met de voor de beroepsuitoefening vereiste verhouding hiertussen. (De slinger is hier en daar te ver doorgeschoten.)
4. Vrijblijvendheid vrije ruimte
De invulling van de bestaande zogenoemde 'vrije ruimte' binnen de opleiding (maximaal 20% van de studielast van de opleiding) wordt weinig gebruikt voor verrijking van de opleiding en de invulling is weinig transparant en vrijblijvend.
5. Weinig inhoudelijke uitdaging
Voor relatief veel studenten bieden de bestaande mbo-opleidingen te weinig inhoudelijke uitdaging.

4. Wat is het doel?

De herziening van de kwalificatiestructuur mbo heeft tot doel:

- reductie van het aantal kwalificatiedossiers;
- verwijderen van overlap tussen kwalificaties;
- betere beschrijving van kwalificatie-eisen;
- betere uitvoerbaarheid van het onderwijs;
- versterken van de regionale component van het mbo.

De invoering van keuzedelen bij de herziene kwalificatiestructuur heeft tot doel:

- om deelnemers – in aanvulling op de kwalificatie - een bredere of meer verdiepende toerusting voor de arbeidsmarkt te leveren of een betere voorbereiding voor vervolgonderwijs;
- sneller en beter in te spelen op actuele ontwikkelingen en innovaties in het beroepenveld op de arbeidsmarkt en op de aansluiting op vervolgonderwijs; in het bijzonder wat betreft de regio.

Dit wetsvoorstel wijzigt de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), de Wet educatie en beroepsonderwijs Bonaire Sint Eustasius en Saba (WEB BES) en de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT).

Het doel van dit wetsvoorstel is het leggen van de formele grondslag voor:

- Het keuzedeel als verplicht onderdeel van een beroepsopleiding;
- Het kunnen vaststellen van keuzedeeldocumenten en van de koppeling van keuzedelen aan de onderscheiden kwalificaties;
- De registratie van keuzedelen door Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) in het Centraal register beroepsopleidingen (Crebo), het Basisregister Onderwijs (BRON) en het diplomaregister, alsmede de specificatie van de te registreren informatie;
- De aanwezigheid van een examenresultaat voor het keuzedeel of de keuzedelen van een beroepsopleiding als aanvullende voorwaarde voor het behalen van een mbo-diploma.
- De registratie door DUO in BRON en het diplomaregister van door de staatssecretaris van

Economische Zaken aangewezen certificaten voor certificeerbare eenheden met wettelijke beroepsvereisten; dit betreft certificaten voor certificeerbare eenheden voor het beroepsonderwijs op het gebied van landbouw, natuurlijke omgeving en voedsel.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Overheidsinterventie bij de herziening van de kwalificatiestructuur is nodig omdat:

- de overheid verantwoordelijk is voor de vaststelling van de kwalificatiestructuur (inclusief kwalificatiedossiers en verplichte keuzedelen);
- de overheid een wettelijke basis moet creëren voor de invoering van keuzedelen, waarmee instellingen verplicht worden deze aan te bieden;
- de overheid gerichte stimulerende maatregelen uitvoert richting de instellingen voor de voorbereiding van de nieuwe opleidingen om risico's bij de invoering te beperken.

6. Wat is het beste instrument?

De SBB heeft op 1 november 2013 het herziene Model kwalificatiedossier, de bijbehorende instructie en het Toetsingskader aangeboden aan de minister. De minister heeft aan deze documenten haar instemming verleend en kenniscentra de opdracht gegeven deze documenten te gebruiken om tijdig de herziene kwalificatiedossiers, keuzedelen en verantwoordingsinformatie te ontwikkelen. De Toetsingskamer zal deze documenten toetsen aan de hand van de genoemde kwaliteitscriteria in het toetsingskader.

Model voor de herziene kwalificatiestructuur/-dossier

Een mbo-opleiding is gericht op: het basisdeel, één profieldeel en één of meer keuzedelen. Het behalen van de kwalificatie leidt tot het bijbehorende diploma. Het behalen van een keuzedeel is niet voorwaardelijk voor het behalen van het diploma.

Het keuzedeel

Doordat het keuzedeel een verplicht onderdeel van een mbo-opleiding wordt, naast de kwalificatie, en het keuzedeel moet kunnen worden geregistreerd in de registratiesystemen van DUO (Crebo, BRON en Diplomaregister), moet de wet- en regelgeving hierop worden aangepast.

NB. Voor alle overige elementen van de herziening van de kwalificatiestructuur is geen wetswijziging nodig.

Start implementatie voor mbo-instellingen

De beoogde datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is 1 januari 2016. De beoogde datum van vaststelling van herziene kwalificatiedossiers en keuzedeeldocumenten is 1 februari 2016. Vaststelling gebeurt als de herziene kwalificatiedossiers en keuzedelen naar het oordeel van de Toetsingskamer voldoen aan de door de minister van OCW vastgestelde kwaliteitscriteria van het Toetsingskader kwalificatiedossiers mbo. Beoogd wordt dat de instellingen en deelnemers per 1 augustus 2016 starten met de nieuwe beroepsopleidingen gebaseerd op de herziene kwalificatiedossiers en keuzedeeldocumenten.

Instrumentkeuze voor de structurele Invoering: wijziging wet- en regelgeving

Voor de structurele invoering van de herziene kwalificatiestructuur en de implementatie ervan in de nieuwe opleidingen dient in ieder geval de volgende wet- en regelgeving aangepast/opgesteld te zijn:

- Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) (en WEB BES)
- Wet op het onderwijstoezicht (WOT)
- Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB (AMvB)
- Regeling vaststelling Model kwalificatiedossier en keuzedeel, en Toetsingskader kwalificatiestructuur, kwalificatiedossiers en keuzedelen
- Regeling vaststelling kwalificatiedossiers
- Regeling vaststelling keuzedelen en koppeltabel kwalificaties-keuzedelen
- Regeling modeldiploma mbo
- Regeling gegevensverstrekking persoonsgebonden nummer BVE Regeling standaarden examenkwaliteit mbo Regeling onderwijscontroleprotocol OCW/EZ Toezichtkader BVE

Vrijwillig jaar

Het kabinet vindt het belangrijk dat er voorafgaand aan de verplichte invoering per 1 augustus 2016 al ervaring kan worden opgedaan met de herziene kwalificatiestructuur. Instellingen krijgen de mogelijkheid om per 1 augustus 2015 op vrijwillige basis te starten met één of meer nieuwe opleidingen gebaseerd op herziene kwalificatiedossiers (vastgesteld via een ministeriële regeling op basis van de wet zoals die dan geldt) en keuzedeeldocumenten (niet formeel vastgesteld, omdat daar op dat moment in de wet nog geen formele basis voor is). Het gebruik van de herziene kwalificatiedossiers en keuzedeeldocumenten is dan nog niet verplicht. Een instelling kan keuzedelen in het vrijwillig studiejaar 2015-2016 alleen aanbieden binnen de bestaande zogenoemde vrije ruimte binnen de opleiding.

Het gebruik van herziene kwalificatiedossiers en daarop gebaseerde opleidingen en keuzedelen in de vrije ruimte tijdens het vrijwillige jaar zal worden gemonitord. De ervaringen van instellingen en studenten zullen worden benut bij de verdere implementatie in de structurele situatie.

Instrumentkeuze

De realisatie van bovengenoemde tijdelijke constructie vereist de volgende wijziging van regelgeving:

- Regeling vaststelling Model kwalificatiedossier en Toetsingskader kwalificatiestructuur/-dossiers
- Regeling vaststelling kwalificatiedossiers
- (Eventueel, ingeval van inzet van extra middelen: Regeling ondersteuning instellingen bij vrijwillige invoering nieuwe opleidingen)

Alternatieven

Er zijn alternatieve varianten overwogen, waarbij in een formeel geregelde experimenteerperiode met experimentele nieuwe opleidingen, inclusief experimentele keuzedelen, wordt geëxperimenteerd. Voor deze alternatieve varianten is niet gekozen om de volgende redenen:

- De structurele situatie zal hiermee pas na afloop van de experimenteerperiode in 2019 ingaan. En daarmee ook het realiseren van de beoogde meerwaarde van de herziening.
- Hiermee wordt afgeweken van de door eerder gecommuniceerde start en invoeringsdata (te weten vrijwillig studiejaar 2015-2016, structureel vanaf 1-8-2016).
- Er is bij het veld sprake van veel weerstand tegen experimenteervarianten. Mbo-instellingen hebben nu de uitdrukkelijke wens de herziene kwalificatiestructuur in één keer goed te implementeren, zonder te experimenteren. De experimenteerperiode die voorafging aan de huidige kwalificatiestructuur zorgde bij mbo-instellingen voor veel onrust. Zij willen dat "niet nog een keer".
- Onzekerheid over het vervolg na de experimenteerperiode kan leiden tot een afwachtende houding van direct betrokkenen.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Er is een aantal gevolgen van de herziening:

- De kwalificatiedossiers worden compacter, transparanter, duurzamer en beter uitvoerbaar.
- De minister van OCW en de staatssecretaris van EZ moeten voortaan niet alleen de kwalificatiedossiers maar ook de keuzedelen vaststellen. (De vaststelling van keuzedelen gebeurt frequenter dan van kwalificatiedossiers).
- De registratiesystemen (bij DUO, de mbo-instellingen en SBB) moeten worden aangepast vanwege de invoering van keuzedelen.
- Studenten krijgen een zwaarder opleidingsprogramma. Ze worden beter toegerust voor de beroepsuitoefening en vervolgonderwijs.
- Studenten hebben meer te kiezen en zullen hun studieloopbaan beter kunnen en moeten "managen".
- Mbo-instellingen moeten hun opleidingen aanpassen (o.a. wat betreft onderwijsprogramma's, beroepspraktijkvorming, examens).

Risico's op ongewenste effecten

- Het risico op-meer uitval en voortijdig schoolverlaten. Dit is de keerzijde van de invoering van keuzedelen (het opleidingsprogramma wordt zwaarder).

- Het risico bestaat dat betrokkenen, te weten instellingen, studenten, leerbedrijven, zich te weinig inspinnen voor het behalen van keuzedelen. Dat komt vooral omdat keuzedelen niet voorwaardelijk zijn voor het behalen van het diploma.
 - Voor instellingen is er geen prikkel in de bekostiging t.a.v. de deelname aan en het behalen van keuzedelen. In dat geval kan er ook oneerlijke concurrentie tussen instellingen ontstaan, waardoor er een neerwaartse spiraal t.a.v. inspanningen voor keuzedelen bij goedwillende instellingen kan ontstaan.
 - Studenten zullen zich mogelijk weinig inspinnen voor keuzedelen als ze niet meetellen voor het behalen van het diploma. Dat risico is nog groter als het keuzedeel aan het eind van de opleiding staat geprogrammeerd en de kwalificatie mogelijk al behaald is.
 - Leerbedrijven zullen zich tijdens de bpv mogelijk weinig inspinnen voor keuzedelen, omdat die niet behoren tot de kwalificatie.
- Het risico dat de inzet voor het behalen van keuzedelen ten koste gaat van de inzet voor het behalen van kwalificaties. Binnen de studieduur van de opleiding moet immers naast de kwalificatie ook een keuzedeel worden gevolgd.

NB. Studenten lopen tijdens het vrijwillige jaar 2015-2016 geen risico wat betreft de dan nog niet formele status van keuzedelen. Keuzedelen leveren een verrijking of verdieping op bovenop de kwalificatie. Studenten kunnen in het vrijwillige jaar 2015-2016 daar gebruik van maken, maar ze moeten dat dan niet. Met vermelding van behaalde keuzedelen op het diploma, kunnen zij het bewijs van succesvolle afsluiting van keuzedelen laten zien.

Beheersmaatregelen

De bovengenoemde risico's worden als volgt beperkt:

- Het behalen van een keuzedeel is niet voorwaardelijk voor het behalen van de kwalificatie en het diploma. Dit beperkt het risico op uitval en voortijdig schoolverlaten in sterke mate.
- Nagegaan wordt of keuzedelen voldoende zijn voorbereid door en uitvoerbaar zijn voor instellingen en leerbedrijven, bij iedere opleiding en in het bijzonder voor entreeopleidingen, specialistenopleidingen en opleidingen in de leerweg bbl. Mocht blijken dat dit onvoldoende het geval is, dan kan de verplichte invoeringsdatum voor één of meer van genoemde soorten opleidingen worden uitgesteld. Dit vindt plaats in de voorbereidingsperiode in studiejaar 2014-2015 en tijdens de vrijwillige invoering in studiejaar 2015-2016.
- Instellingen moeten in de onderwijsovereenkomst afspraken met de student tmaken over de opleiding die de student zal volgen en de wederzijdse verplichtingen hierbij om het beoogde resultaten, betreffende de kwalificatie en het keuzedeel, te behalen. De instelling kan een student daaraan houden en omgekeerd.
- Voorgaande punt geldt ook voor de bpv-overeenkomst die gesloten wordt tussen de instelling, het leerbedrijf en de student.
- Op het diploma komt te staan welke keuzedelen zijn behaald. Op de resultatenlijst komen ook expliciet de examenresultaten voor keuzedelen, dus ook onvoldoendes.
- OCW zal instellingen stimuleren en ondersteunen bij de invoering van de herziene kwalificatiedossiers en keuzedelen. Handreikingen en goede voorbeelden kunnen instellingen helpen bij een zodanige inrichting van de opleiding dat het studenten maximaal prikkelt keuzedelen te behalen.
- Instellingen kunnen zich met hun aanbod en invulling van keuzedelen profileren. Dat geldt ook voor de resultaten ten aanzien van het percentage behaalde keuzedelen.
- Controle door de Toetsingskamer op de beschikbaarheid van voldoende keuzedelen in de herziene kwalificatiestructuur.
- Inspectietoezicht, onder andere op voldoende aanbod van keuzedelen door de instellingen.

Evaluatie

- In het studiejaar 2014-2015 vindt een nulmeting plaats ten aanzien van de doelstellingen van de herziening van de kwalificatiestructuur.
- In het studiejaar 2015-2016 vindt gerichte monitoring plaats op de vrijwillige invoering door mbo-scholen.
- Vervolgens een jaarlijkse monitoring ten aanzien van de doelstellingen van de herziening van de kwalificatiestructuur.
- Een eindevaluatie wordt gehouden 5 studiejaar na de implementatiedatum van 1 augustus 2016.

De opbrengsten voor de studenten, het bedrijfsleven, mbo-instellingen en het vervolgonderwijs zullen in de evaluatieonderzoeken centraal staan.

Administratieve lasten

Van de voorstellen die met dit wetsvoorstel zijn gepresenteerd, is nagegaan met welke administratieve lasten ze gepaard gaan. Onder administratieve lasten wordt verstaan: de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid, voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat niet om kosten die zijn gemoeid met de uitvoering van de wetgeving. De kosten zijn berekend volgens het standaardkostenmodel (SKM) dat is opgesteld door het Ministerie van Financiën.

De toevoeging van het keuzedeel als onderdeel van de beroepsopleiding en de implementatie daarvan binnen mbo-instellingen vereist als extra administratieve lasten:

- Het aanpassen van de ict-systemen die instellingen gebruiken, zodat zij de verplicht aan DUO te leveren informatie over de keuzedelen zelf kunnen vastleggen en leveren aan DUO;

De feitelijke (geautomatiseerde) gegevenslevering van instellingen aan DUO. Dat betreft alleen de door de deelnemer behaalde keuzedelen van de opleiding en/of de door de deelnemer gevolgde maar niet behaalde keuzedelen van de opleiding.

De administratieve lasten voor de gehele mbo-sector worden geschat op € 452.000. De incidentele lasten, zoals het aanpassen van ict-systemen, worden geraamd op € 429.000. De vaste lasten, voor het registreren van gevolgde keuzedelen, worden geraamd op € 23.000.

De administratieve lasten zijn zo klein mogelijk gehouden doordat:

- Instellingen pas bij de afronding van de mbo-opleiding de door de deelnemer behaalde of gevolgde maar niet behaalde keuzedelen hoeft door te geven aan DUO;
- Niet-bekostigde instellingen automatisch het recht krijgen de keuzedelen aan te bieden die zijn gekoppeld aan de kwalificaties waarvoor zij een diplomaerkenning hebben.

Met de herziening van de kwalificatiestructuur wordt tevens het aantal kwalificatiedossiers (minus circa 25%) en kwalificaties (minus circa 20%) verminderd. Hierdoor worden de volgende uitvoerings- en toezichtlasten voor instellingen verminderd:

- Het aantal onderwijs- en examenprogramma's dat ontwikkeld en bijgehouden moet worden;
- De tijd dat instellingen bezig zijn te kiezen uit de lijst met kwalificatiedossiers en kwalificaties wanneer zij een deelnemer inschrijven.
- De verantwoordingsinformatie over het onderwijs en de examinering van keuzedelen aan de Inspectie van het Onderwijs.