
224

Besluit van 3 juni 2016 tot aanscherping van de generieke kwalificatie-eisen voor loopbaan en burgerschap in het mbo

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 21 maart 2016, nr. WJZ/912635 (7082), directie Wetgeving en Juridische Zaken, gedaan in overeenstemming met de Staatssecretaris van Economische Zaken;

Gelet op artikel 7.2.4, vijfde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 22 april 2016, nr. W05.16.0066/I);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 1 juni 2016, nr. 933527 (7082), directie Wetgeving en Juridische Zaken, uitgebracht in overeenstemming met de Staatssecretaris van Economische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB wordt als volgt gewijzigd:

A

In het opschrift van artikel 12b wordt «examenonderdeel» vervangen door: examen.

B

Na artikel 19 wordt een nieuw artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 19a. Overgangsbepaling kwalificatie-eisen loopbaan en burgerschap

Voor de deelnemer die voor 1 augustus 2016 een aanvang heeft gemaakt met zijn beroepsopleiding, zijn de generieke kwalificatie-eisen inzake loopbaan en burgerschap uit bijlage 1 van toepassing zoals die bijlage luidde op 31 juli 2016.

C

Bijlage 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift van bijlage 1 komt te luiden:

**Bijlage 1, behorend bij artikel 17a, derde lid
Generieke kwalificatie-eisen loopbaan en burgerschap**

2. Na het opschrift worden de volgende zinnen ingevoegd:

Algemeen

Het kwalificatie-onderdeel loopbaan en burgerschap bereidt deelnemers voor op het vormgeven van hun eigen loopbaan en op participatie in de maatschappij. In dat kader is het van belang dat deelnemers kritische denkvaardigheden ontwikkelen. Onder kritische denkvaardigheden wordt verstaan:

- informatie (-bronnen) op waarde weten te schatten; daarbij het onderscheid kunnen maken tussen argumenten, beweringen, feiten en aannames;
- het perspectief van anderen kunnen innemen;
- kunnen nadenken over hoe eigen opvattingen, beslissingen en handelingen tot stand komen.

3. In onderdeel 2.1. *De politiek-juridische dimensie* wordt «de basiswaarden van onze samenleving» vervangen door: de basiswaarden van onze samenleving zoals mensenrechten.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 augustus 2016.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 3 juni 2016

Willem-Alexander

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

Uitgegeven de *zeventiende* juni 2016

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbij behorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

NOTA VAN TOELICHTING

Deze toelichting wordt gegeven in overeenstemming met de Staatssecretaris van Economische Zaken.

Inleiding

Dit besluit wijzigt het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB (hierna EKB) vanwege het aanscherpen van de generieke kwalificatie-eisen voor loopbaan en burgerschap met kritische denkvaardigheden en kennis van mensenrechten. De aanscherping inzake kritische denkvaardigheden is reeds eerder aangekondigd in de brieven aan de Tweede Kamer van 29 april 2015 «Voortgang versterking burgerschapsvorming in het onderwijs» en van 19 oktober 2015 inzake de motie Rog.

De ontwikkeling van kritische denkvaardigheden en kennis van mensenrechten is van groot belang voor de studenten in het mbo. Vooral om te leren omgaan met dilemma's en verschillende opvattingen in hun beroep en in de samenleving. Deze aanscherpingen zijn bedoeld ter bevordering van hun sociale weerbaarheid. De opname van deze verplichtingen in het EKB zorgt ervoor dat alle mbo-docenten beter in positie komen om kritische denkvaardigheden en kennis omtrent mensenrechten bij studenten in het mbo te ontwikkelen.

Hoofdpijnen van dit wijzigingsbesluit

Ter bevordering van de sociale weerbaarheid van studenten houdt de wijziging in dat de reeds bestaande generieke kwalificatie-eisen betreffende loopbaan en burgerschap worden aangescherpt met het ontwikkelen van kritische denkvaardigheden. Ten tweede worden de burgerschapseisen aangescherpt met kennis over mensenrechten.

Recentelijk heeft het Expertisecentrum Beroepsonderwijs in kaart gebracht hoe mbo-instellingen kritische denkvaardigheden vormgeven in hun onderwijs. Het onderzoek laat zien dat in het mbo de sociaal-culturele vaardigheden beter zijn ingebed dan de kritische denkvaardigheden. Met «kritische denkvaardigheden» wordt bedoeld:

- informatie (-bronnen) op waarde weten te schatten; daarbij het onderscheid kunnen maken tussen argumenten, beweringen, feiten en aannames;
- het perspectief van anderen kunnen innemen, en
- kunnen reflecteren op eigen opvattingen, beslissingen of handelingen.

Deze wijziging van het EKB betreffende het generieke kwalificatieonderdeel loopbaan en burgerschap maakt de bevordering van kritische denkvaardigheden expliciet een verplicht onderdeel van iedere kwalificatie in het mbo. Daarmee zal dit aspect meer dan nu aandacht in het middelbaar beroepsonderwijs krijgen.

Kritische denkvaardigheden zijn met name belangrijk als «gevoelige» thema's omtrent burgerschap aan de orde zijn, zoals bijvoorbeeld radicalisering, vluchtelingen, religie, discriminatie, vrijheid van meningsuiting en seksuele geaardheid. Ook vergroening van economie en samenleving vraagt om kritische denkvaardigheden ten aanzien van het thema duurzaamheid.

Nu uit het aangehaalde onderzoek blijkt dat het onderwijs te weinig aandacht besteedt aan de ontwikkeling van kritische denkvaardigheden bij studenten, is het noodzakelijk de generieke loopbaan- en burgerschapseisen aan te scherpen op dit punt. Naar aanleiding van een advies van het College voor de rechten van de mens wordt ook kennis omtrent mensenrechten expliciet een verplicht onderdeel van het onderwijspro-

gramma. Respect voor mensenrechten wordt immers als een basiswaarde van onze samenleving beschouwd en als een fundament van de rechtsstaat.

Met deze wijzigingen wordt beoogd studenten in het mbo beter toe te rusten voor hun functioneren als burger in de maatschappij, als toekomstig beroepsbeoefenaar en voor het weloverwogen kunnen vormgeven van hun verdere loopbaan. Door de verplichting worden docenten beter in de positie gebracht om kritische denkvaardigheden en kennis omtrent mensenrechten bij studenten te ontwikkelen.

Verhouding tot andere nationale wetgeving

In artikel 17a, derde lid, van het EKB is geregeld dat voor elke kwalificatie generieke kwalificatie-eisen voor loopbaan en burgerschap worden opgenomen in een kwalificatiedossier overeenkomstig bijlage 1 bij het EKB. De wijzigingen sluiten goed aan bij de wettelijke opdracht aan het beroepsonderwijs ingevolge artikel 1.2.1, tweede lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) om niet alleen de student voor te bereiden op diens toekomstig beroep, maar ook zijn of haar algemene vorming en persoonlijke ontplooiing te bevorderen en bij te dragen aan zijn of haar maatschappelijk functioneren. De generieke kwalificatie-eisen voor loopbaan en burgerschap kennen geen verplicht examen. Daarom is de grondslag voor de vaststelling van deze eisen niet gelegen in artikel 7.4.3a, maar in 7.2.4, vijfde lid, van de WEB. Voor het primair en voortgezet onderwijs geldt andere wetgeving, waarover in het kader van Onderwijs2032 een discussie wordt gevoerd over eventuele wijzigingen in die onderwijsprogramma's.

Geen rol SBB

Nu het hier generieke kwalificatie-eisen betreft, behoeft de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven (SBB) als bedoeld in artikel 1.5.1 van de WEB geen voorstel te doen voor een kwalificatiedossier. Ieder kwalificatiedossier bevat een verwijzing naar de generieke eisen inzake loopbaan en burgerschap in bijlage 1 van het EKB. De aangescherpte kwalificatie-eisen voor loopbaan en burgerschap gaan in voor de studenten die vanaf 1 augustus 2016 instromen in een beroepsopleiding.

Ondersteuning bij de uitvoering

Deze wijziging van het EKB maakt onderdeel uit van een pakket aan maatregelen. Zo is met de MBO Raad afgesproken dat de Raad een netwerk burgerschap inricht ter bevordering van kennisdeling. Dit netwerk brengt specifiek voor het mbo in kaart wat goed werkt bij studenten om kritische denkvaardigheden te ontwikkelen, biedt ondersteuning aan docenten en organiseert bijeenkomsten. Daarbij is ook een handreiking ontwikkeld die de mbo-instellingen kunnen benutten ter bevordering van kritische denkvaardigheden.

Bovendien zetten lerarenopleidingen steeds meer in op persoonlijke vorming ofwel «Bildung». Hiermee ontwikkelen aankomende docenten een eigen moreel kompas en kritische denkvaardigheden. Dit is met name van belang voor het onderwijs in en het gesprek kunnen voeren rondom burgerschapsthema's waar ze als toekomstig docent te maken zullen krijgen. Ook komen er trainingen voor reeds werkzame docenten in het mbo om hen beter toe te rusten om maatschappelijk gevoelige onderwerpen bespreekbaar te maken in de klas.

Inwerkingtreding

Deze wijziging van het EKB treedt in werking op 1 augustus 2016. De nieuwe verplichting geldt voor studenten die vanaf 1 augustus 2016 instromen in een beroepsopleiding. Het is niet verplicht voor instellingen dit aan te bieden aan studenten die voordien al aan hun opleiding zijn begonnen.

Financiële gevolgen

De onderhavige wijziging van het EKB heeft geen financiële gevolgen voor de student en beperkte financiële gevolgen voor de mbo-instellingen zelf. De instellingen zullen meer dan nu aandacht moeten geven aan het bevorderen van kritische denkvaardigheden en mensenrechten. Daartoe kunnen instellingen gebruik maken van de kennis van het netwerk burgerschap.

Administratieve lasten

Met de MBO Raad is afgesproken dat een instelling in haar geïntegreerd jaarverslag verantwoording aflegt over welke inspanning is geleverd op het terrein van loopbaan- en burgerschapsonderwijs. Na inwerkingtreding van dit besluit betekent dit dat een instelling vermeldt welke acties zijn ondernomen om het kritisch denken en de kennis omtrent mensenrechten te bevorderen. Dit levert een verhoging van de administratieve last op van bijna € 4.500,- per jaar. De berekening voor de bekostigde instellingen is als volgt: circa 1,5 uur per instelling met een uurtarief van € 45,- per uur vermenigvuldigd met 65 instellingen maakt € 4.387,50 in totaal per jaar.

Internetconsultatie

Het ontwerpbesluit is opengesteld voor internetconsultatie van 11 januari tot en met 8 februari 2016. Dit heeft 54 reacties opgeleverd. Hiervan zijn 33 reacties openbaar. Het merendeel van de reacties is afkomstig van mbo-instellingen of daaraan verbonden docenten. Het merendeel van de respondenten is positief over de wijziging van het EKB. Naar aanleiding van de consultatie is dit besluit enigszins aangepast. Op de meest relevante opmerkingen wordt hierna ingegaan.

De vraag van een respondent waarom het aanleren van kritische denkvaardigheden alleen aan de orde is bij loopbaan en burgerschap en of het juist niet de taak is van het onderwijs in het algemeen, in alle vakken en door alle docenten, om studenten op te leiden tot kritisch denkende burgers en beroepsbeoefenaren, wordt door de regering bevestigend beantwoord. Het feit dat dit onderdeel uitmaakt van de kwalificatie-eisen voor loopbaan en burgerschap, betekent niet dat er alleen in het kader van een dergelijk «vak» aandacht voor kritische denkvaardigheden of mensenrechten moet zijn. In de gehele beroepsopleiding behoort daar aandacht voor te zijn. Dan gaat het bijvoorbeeld om te leren informatiebronnen op waarde te schatten, zaken vanuit een ander perspectief te bekijken en te reflecteren op het hoe en waarom van eigen opvattingen. Overigens leent het thema loopbaan en burgerschap zich wel uitstekend voor dit soort vragen.

Sommige respondenten vinden dat er naast de bevordering van kritische denkvaardigheden ook aandacht zou moeten zijn voor andere, door hen belangrijk geachte vaardigheden zoals concentratie en toewijding. Zij vinden dat het onderwijsveld zelf prima in staat is in deze behoefte te voorzien.

De onderhavige aanscherping is nodig en zorgt ervoor dat alle mbo-instellingen verplicht zijn in hun gehele onderwijsprogramma aandacht te geven aan de ontwikkeling van kritische denkvaardigheden en kennis van mensenrechten. Dit laat onverlet dat de andere door de respondenten genoemde vaardigheden ook van belang zijn.

Andere respondenten menen dat de ontwikkeling van kritische denkvaardigheden al in het primair of voortgezet onderwijs zou moeten beginnen en dat studenten gebaat zijn met goed opgeleide docenten. Dat is inderdaad van belang en daarom worden er ook trainingen ontwikkeld voor docenten en krijgt dit aspect meer aandacht in de lerarenopleiding, zoals hiervoor aangegeven. Voor het primair en voortgezet onderwijs zal in het kader van de discussie over de toekomstige inrichting van dat onderwijs, Onderwijs2032, worden bezien of het huidige onderwijsprogramma voldoet of dat daar ook wijzigingen nodig zijn.

Enkele respondenten geven aan dat de invulling van de aanscherpingen zou moeten verschillen voor entreeopleidingen en mbo-2 opleidingen enerzijds en mbo-3 en mbo-4 opleidingen anderzijds.

Het is inderdaad van belang dat het onderwijs aansluit bij de doelgroep. Voor het generieke kwalificatieonderdeel loopbaan en burgerschap is weliswaar sprake van één set kwalificatie-eisen zonder niveau-aanduiding, maar de kwalificatie-eisen betreffen globaal geformuleerde leerdoelen. Zij laten de mbo-instellingen voldoende ruimte om binnen de formele kaders het onderwijsprogramma per opleiding af te stemmen op de doelgroep.

Tot slot is inderdaad, zoals door een respondent wordt benadrukt, een veilig leerklimaat in de klas een belangrijke randvoorwaarde bij dit alles. Het is aan de instellingen voor beroepsonderwijs om daarin te voorzien.

Verdere uitvoeringsgevolgen

De gevolgen voor de instellingen en de studenten zijn hiervoor al beschreven.

Van Dienst uitvoering onderwijs (DUO) en de Inspectie van het Onderwijs is een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets ontvangen. DUO ziet voor zichzelf geen uitvoeringsgevolgen. De Auditdienst Rijk (ADR) heeft evenmin opmerkingen. De inspectie wijst erop dat deze wijziging geen verandering brengt in de situatie dat er sprake is van globaal geformuleerde kwalificatie-eisen zonder een verplicht afsluitend examen. Deze ruimte voor de instellingen maakt het volgens de inspectie niet eenvoudig eventuele tekortkomingen vast te stellen.

In 2012 is er om goede redenen voor gekozen dat de student moet voldoen aan de door de mbo-instelling vastgestelde inspanningsverplichting voor dit kwalificatie-onderdeel om zijn diploma te kunnen behalen zonder een verplicht examen. De regering wijst er tot slot op dat het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) thans onderzoek laat doen naar de invulling van de generieke kwalificatie-eisen voor loopbaan en burgerschap in het mbo en de kwaliteit van het onderwijs daarin; hierbij wordt deze opmerking van de inspectie ook meegenomen.

Advies mensenrechten

In februari 2016 heeft het College voor de rechten van de mens een rapport uitgebracht inzake mensenrechten in het mbo. In dat rapport adviseert het college onder andere om mensenrechten expliciet te benoemen in het onderwijsprogramma. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het inclusierecht ofwel het recht «erbij te horen» of het beginsel van gelijkwaardigheid tussen mensen. Het college wijst erop dat kennis over mensenrechten nuttig kan zijn als referentiekader voor studenten bij het

versterken van hun kritische en sociale vaardigheden. De regering neemt deze aanbeveling over. De student die de belangrijkste mensenrechten kent en herkent, kan immers niet alleen het gesprek aangaan bij een eventuele schending van zijn eigen mensenrecht, maar kan dan ook leren oog te hebben voor een schending van een mensenrecht bij een ander persoon. Hiertoe is onderdeel 2.1 van de bijlage 1 bij het EKB gewijzigd.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

In het opschrift van artikel 12b is de term «examenonderdeel» geschrapt en vervangen door «examen». Deze technische wijziging brengt beter tot uitdrukking dat het hier gaat om een aangepast centraal rekenexamen. Het examenonderdeel rekenen blijft op zich ongewijzigd.

Artikel I, onderdeel B

Het nieuwe artikel 19a is een overgangsbepaling die duidelijk zichtbaar maakt dat er een knip bestaat tussen opleidingen voor studenten die reeds begonnen zijn voor 1 augustus 2016 en daarna. De aanscherpingen in het onderwijsprogramma als gevolg van dit besluit zijn alleen verplicht voor hen die op of na 1 augustus 2016 met een beroepsopleiding starten.

Artikel I, onderdeel C

Bijlage 1 bij het EKB bevat de generieke kwalificatie-eisen voor loopbaan en burgerschap. Deze eisen maken onderdeel uit van ieder kwalificatiedossier mbo. Zij zijn van toepassing op alle mbo-opleidingen, dat wil zeggen in entree-, basisberoeps-, vak-, middenkader- en specialisatieopleiding. Met de onderhavige wijziging wordt duidelijk gemaakt dat kritische denkvaardigheden van groot belang zijn voor een goede loopbaanoriëntatie en -ontwikkeling en een goede ontwikkeling van de deelnemer naar een volwaardig in de Nederlandse samenleving participerende burger en beroepsbeoefenaar. Daarbij dient in de vormgeving van het onderwijsprogramma natuurlijk wel rekening te worden gehouden met de verschillende niveaus van beroepsonderwijs.

De toevoeging van mensenrechten als een van de basiswaarden van de Nederlandse samenleving in onderdeel 2.1 is bedoeld om kennis en inzicht over de meest belangrijke mensenrechten te kunnen opdoen. Dat kan bijvoorbeeld aan de hand van de Universele verklaring van de rechten van de mens. Deze verklaring van de Verenigde Naties is weliswaar niet direct juridisch bindend, maar zij heeft wel als inspiratiebron gediend voor diverse verdragen en uitwerking in concrete wetsbepalingen nadien met daarin mensenrechtenbepalingen die wel bindend zijn voor de overheid en haar burgers in Nederland. Bijvoorbeeld het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten of het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Het beschikken over kennis van en inzicht in mensenrechten versterkt daarmee ook het functioneren van de student als burger.

Artikel II

Indachtig het beleid voor vaste verandermomenten treedt dit besluit op het vaste verandermoment van 1 augustus 2016 in werking.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker