

Ministerie van OCW	
E-doc Nr.	
Datum Reg.	18-1-12
Directie	WJ2

No.W05.11.0488/I

's-Gravenhage, 13 januari 2012

Bij Kabinetsmissive van 16 november 2011, no.11.002726, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs ten behoeve van het bevorderen van meer doelmatige leerwegen in het beroepsonderwijs en het moderniseren van de bekostiging van het beroepsonderwijs, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de leerwegen in het beroepsonderwijs doelmatiger vorm te geven, onder meer door het verkorten en intensiveren van de beroepsopleidingen, het invoeren van entreeopleidingen en het stellen van vooropleidingseisen voor bepaalde niveaus. Verder wijzigt het voorstel de bekostiging van het beroepsonderwijs.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over het verkorten en intensiveren van de opleidingen, over de verhoging van de urennorm voor het onderwijsprogramma, en over het doorvoeren van de voorstellen in de BES-eilanden. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Verkorten en intensiveren van de opleidingen

Het voorstel bepaalt dat een niveau 3-opleiding twee of drie jaar duurt. Thans is geregeld dat de niveau 3-opleiding twee tot vier jaar duurt. Verder regelt het voorstel dat niveau 4-opleidingen worden ingekort van vier naar drie jaar.

Tijdens deze jaren wordt het aantal lesuren verhoogd.¹

Volgens de toelichting blijkt uit onderzoek dat studenten van het mbo zich te weinig uitgedaagd voelen en dat steeds minder studenten kiezen voor het beroepsonderwijs. Ook zijn veel mbo 4-opleidingen sinds 1996 vierjarig geworden, zonder dat daar een goede onderbouwing aan ten grondslag lag. Door het verkorten van de opleidingen komen mbo-4 gediplomeerden eerder beschikbaar voor de arbeidsmarkt, zo stelt de toelichting.²

In april 2010 heeft het ambtelijk rapport Brede heroverwegingen maatregelen gepresenteerd die zouden kunnen bijdragen aan het beperken van de uitgaven in het onderwijs. Een van die maatregelen betrof het intensiveren en verkorten van mbo-3 en 4-opleidingen. Dit zou een besparing opleveren van structureel € 212 miljoen, mede vanwege de doorwerking op de studiefinanciering en het lesgeld. Wel werd opgemerkt dat de vraag, in hoeverre het haalbaar is om de mbo 4-opleidingen in te korten, niet op voorhand beantwoord kan worden. Dit geldt in twee

¹ Het voorgestelde artikel 7.2.4.a, tweede lid, onderdeel d, en het voorgestelde artikel 7.2.7, derde lid, onderdeel d.

² Toelichting, Hoofdstuk 2. Verkorten en intensivering van de opleidingen, § 2.2 Doel.

opzichten: of een verkorte opleiding haalbaar is voor alle studenten en of het inkorten van de opleidingen programmatisch haalbaar is. Via de weg van experimenteren en evalueren kan deze maatregel zorgvuldig worden ingevoerd, zo wordt in het rapport gesteld.³

De HBO-raad is van mening dat onvoldoende doordacht is welke gevolgen het terugbrengen van het mbo-4 niveau tot 3 jaar heeft voor de kwaliteit van de aansluiting van mbo-4 op het hbo.⁴ Ook de Onderwijsraad heeft bedenkingen bij dit voorstel.⁵ De Onderwijsraad pleit ervoor instellingen en opleidingen eerst in de gelegenheid te stellen om na te gaan voor welke opleidingen het onder welke voorwaarden mogelijk is om de opleidingsduur te bekorten. Verder signaleert de Onderwijsraad dat de beroepspraktijkvorming bij de niveau 4-opleidingen meestal is gesitueerd in het laatste opleidingsjaar. Niet uitgesloten is dat een inkorting tot drie jaar ertoe leidt dat de beroepspraktijkvorming aanzienlijk wordt beperkt; dit acht de raad ongewenst.

De Afdeling constateert dat de toelichting geen aandacht besteedt aan bovenstaande punten en stelt vast dat de voorgestelde verkorting niet beantwoordt aan de eis van *evidence based* overheidsbeleid op onderwijsgebied, dat Kamerbreed als norm is onderschreven na de uitkomst van het rapport van de Commissie Dijsselbloem.⁶ De Afdeling acht een zorgvuldige invoering van deze maatregel van groot belang.

De Afdeling adviseert in te gaan op het bovenstaande.

2. Urennorm

Het voorstel introduceert drie urennormen voor opleidingen in de beroepsopleidende leerweg: een norm voor het aantal uren dat het totale onderwijs moet omvatten (namelijk: 1000 klokuren per jaar), een norm voor het minimum aantal begeleide onderwijsuren en een norm voor het minimum aantal uren beroepspraktijkvorming.

Thans geldt voor opleidingen in de beroepsopleidende leerweg dat de instelling een onderwijsprogramma moet aanbieden dat jaarlijks minstens 850 klokuren omvat, waarvan ten minste 20 procent en ten hoogste 60 procent dient te worden besteed aan beroepspraktijkvorming.⁷

De Afdeling merkt op dat de Commissie-Oudeman, die in mei 2010 door de regering is ingesteld, ook de urennorm tegen het licht heeft gehouden. De conclusie van het rapport luidt dat er geen betere alternatieven zijn voor de 850-urennorm als zodanig, als minimuminspanning die toegang tot de bekostiging rechtvaardigt. Volgens het rapport is een veelbesproken alternatieve normhoogte de 1000 uur,

³ Inspectie der Rijksfinanciën, Rapport brede heroverwegingen, 6. Productiviteit onderwijs, April 2010, blz. 57 en 114.

⁴ Advies van de HBO-raad, kenmerknummer 11-1235 O&I.bs, 14 maart 2011.

⁵ De Onderwijsraad, Om de kwaliteit van het beroepsonderwijs, Reactie op het Actieplan mbo Focus op vakmanschap 2011-2015, 19 april 2011, blz. 28.

⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 6, blz. 98-99 en 154.

⁷ Artikel 7.2.7., derde lid, WEB.

ook naar analogie van het voortgezet onderwijs. Dit alternatief lijkt op korte termijn wenselijk noch haalbaar, aldus de Commissie.⁸

De Afdeling stelt vast dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de conclusies van de Commissie-Oudeman. Zij adviseert dit alsnog te doen en aan te geven dat de nieuwe urennorm noodzakelijk en praktisch uitvoerbaar is.

3. Toepassing van het wetsvoorstel in het Caribisch deel van Nederland

a. De structuurwijzigingen voor het mbo worden eveneens doorgevoerd in de wetgeving die van kracht is in Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden). De toelichting gaat niet inhoudelijk in op deze keuze. Wel wordt opgemerkt dat voor de BES een overgangsbekostiging is afgesproken voor de jaren 2011 tot en met 2013. Het is de bedoeling de invoering van de in het wetsvoorstel beschreven maatregelen voor de BES vast te stellen op een nader bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.⁹

Op Bonaire is er op één bekostigde school een afdeling die beroepsonderwijs verzorgt; op Sint Eustatius en Saba wordt geen beroepsonderwijs aangeboden. De school op Bonaire heeft de opgave om de achterstand ten opzichte van het onderwijs in het Europese deel van Nederland in te lopen.¹⁰ Op 10 oktober 2010, toen de BES-eilanden deel gingen uitmaken van het Nederlandse staatsbestel, zijn de onderwijsregelingen voor die eilanden ingrijpend gewijzigd. De BES-eilanden zijn nog steeds bezig de nieuwe wetgeving in te voeren; pas in de loop van 2016 zal de Wet educatie en beroepsonderwijs BES volledig van kracht worden.¹¹ 2016 is ook het jaar waarin de onderwijskwaliteit van de scholen in Caribisch Nederland op een naar Nederlandse en Caribische maatstaven aanvaardbaar niveau moet zijn.¹² Bij eerdere gelegenheden heeft de Raad opgemerkt, het niet verstandig te vinden om de Nederlandse onderwijswetten als voorbeeld te nemen voor de BES-wetsvoorstellen. Gelet op de kleine aantallen scholen en de specifieke problemen in het onderwijs op de openbare lichamen dient het onderwijs niet te worden geregeld in grote onderwijswetten, met de bijbehorende uitvoeringsregelingen, op dezelfde voet als in het Europese deel van Nederland. Het zou, zo oordeelde de Raad, overzichtelijker zijn om te volstaan met korte, sobere wetten, aangevuld met afspraken met afzonderlijke scholen.¹³

De Afdeling is van oordeel dat het onderwijs in de BES-eilanden niet moet worden geconfronteerd met achtereenvolgende wijzigingen van de onderwijswetgeving in het Europese deel van Nederland, die gebaseerd zijn op de problemen en oplossingen die zijn geformuleerd voor dat Europese deel. Dat geldt temeer nu het onderwijs in de BES-eilanden nog volop bezig is de nieuwe BES-wetgeving te verwerken. Veranderingen in het onderwijs in de BES-eilanden dienen het antwoord te vormen op problemen die op die eilanden als knellend worden ervaren; betwijfeld

⁸ Van den Broek, A. e.a., Tijd voor kwaliteit, Evaluatie van de 850-urennorm in het mbo, Research-Ned/Interstudie-NDO Onderzoek in opdracht van OCW, augustus 2010.

⁹ Toelichting, § 9 (Gevolgen voor de BES).

¹⁰ Inspectie van het onderwijs, *Het onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba*, december 2008, blz. 15-16 en 60-70; Kamerstukken II 2008/09, 31 568, nr. 6.

¹¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 419, nr. 3, blz. 27-29 en 144-146.

¹² Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland, Kamerstukken I 2010/11, 32 419, F, bijlage.

¹³ Kamerstukken II 2009/10, 32 419, nr. 4, punt II.4.

kan worden of voor de voorgestelde veranderingen in Bonaire voldoende draagvlak bestaat.

De Afdeling adviseert de in het wetsvoorstel opgenomen wijziging van BES-wetgeving achterwege te laten.

b. Indien niettemin wordt vastgehouden aan het voornemen de wijzigingen in het mbo ook door te voeren op de BES-eilanden, vestigt de Afdeling er de aandacht op dat de regering het bestuurscollege dient te informeren over haar "standpunten en voornemens met betrekking tot aangelegenheden die voor het openbaar lichaam van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet", en dat zij het bestuurscollege de gelegenheid moet bieden om daarover overleg te voeren.¹⁴ Uit de toelichting blijkt niet dat deze wettelijke verplichting is nageleefd. De Afdeling adviseert dit alsnog te doen.

4. Administratieve lasten

Volgens de toelichting nemen met het voorstel de administratieve lasten voor de instellingen niet toe en worden er geen nieuwe informatieverplichtingen in het leven geroepen.¹⁵

De Afdeling constateert dat de instellingen verplicht worden aan alle studenten aan de entreeopleiding een studieadvies te geven; zij moeten op dat punt nadere regels vaststellen.¹⁶ Verder kunnen er bij ministeriële regeling nieuwe voorwaarden worden gesteld waaronder een instelling taken en bevoegdheden kan opdragen aan een kenniscentrum beroepsonderwijs bedrijfsleven; die regels gaan gepaard met een meldingsplicht.¹⁷

De Afdeling adviseert de stelling dat de administratieve lasten voor de instellingen niet toenemen en dat er geen nieuwe informatieverplichtingen in het leven worden geroepen, te nuanceren.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De Afdeling advisering van 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,
(get.) Tjeenk Willink

¹⁴ Artikelen 207 en 208 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

¹⁵ Toelichting, § 10 (Administratieve lasten).

¹⁶ Voorgesteld artikel 8.1.7a.

¹⁷ Voorgestelde artikelen 9.1.5, tweede lid, en 9.2.1, vierde lid.

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W05.11.0488/I met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

Wet educatie en beroepsonderwijs

- Artikel I, onderdeel D, aanhef, vervangen door: Artikel 2.2.2, tweede tot en met achtste lid, wordt vervangen door: .
- Artikel 2.2.2, tweede lid, onderdeel b, vervangen door: het aantal deelnemers dat een diploma als bedoeld in artikel 7.4.6 heeft behaald uiterlijk binnen twee kalenderjaren volgend op het kalenderjaar waarin de deelnemer stond ingeschreven voor een beroepsopleiding waarvoor de instelling bekostiging heeft of zal ontvangen.
- In artikel 2.2.5, eerste lid, onder b, "in de beroepsopleidende dan wel beroepsbegeleidende leerweg" schrappen.
- In artikel 7.2.4a, tweede lid, het deel dat begint met "De studieduur bedraagt" in een nieuw lid onderbrengen. Voorts in onderdeel a "entreeopleiding" vervangen door: entreeopleiding.
- De getallen in artikel 7.2.7, derde lid, onderbrengen in een tabel.
- Artikel 7.2.7, achtste lid, niet beperken tot driejarige opleidingen, nu artikel 7.2.4a, derde lid, daar evenmin toe beperkt is.
- In artikel 8.1.1a, eerste lid, "die niet tenminste voldoen" wijzigen in: "die niet voldoen", omdat dat eenvoudiger is en in dit geval op hetzelfde neer komt.
- In artikel 8.1.1b "opdragen" wijzigen in: overdragen (vergelijk artikel 10:13 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 400 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek).
- Artikel 8.1.1c, onderdeel b (terug te voeren op Kamerstukken II 2007/08, 30 853, nr. 8), actualiseren, nu er geen Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie meer is en de datum 1 januari 2007 geen actuele betekenis meer heeft. Voor zover dienstig afstemmen op wetsvoorstel 33 086.
- In artikel 8.2.1 de inhoud van de eerste vier artikelliden opnemen in een tabel.

Overige wetten voor het Europese deel van Nederland

- In artikel 10b8, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs de verwijzing naar artikel 8.1.1, vierde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs wijzigen in artikel 8.1.1, vijfde lid.

Wet educatie en beroepsonderwijs BES

- De getallen in artikel 7.2.6, derde lid, onderbrengen in een tabel.
- Een bepaling opnemen die erin voorziet dat de studieduur van een vakopleiding of een middenkaderopleiding kan worden vastgesteld op meer dan drie studie jaren, nu die bevoegdheid wordt verondersteld in het voorgestelde artikel 7.2.6, achtste lid.
- De nieuwe tekst van artikel 8.1.1 voorzien van een opschrift.
- In artikel 8.1.1, eerste lid, niet verwijzen naar artikel 3b van de Leerplichtwet BES, aangezien dat artikel niet bestaat.

- In artikel 8.1.1a, eerste lid, "die niet tenminste voldoen" wijzigen in: die niet voldoen.
- In artikel 8.1.1b "opdragen" wijzigen in: overdragen.
- In artikel 8.2.1 de inhoud van de eerste vier artikelleden opnemen in een tabel.
- Het artikelnummer 11.6b niet gebruiken, nu dat al in gebruik is.

Memorie van toelichting

- In § 4.4 verduidelijken dat het daar genoemde wetsvoorstel niet in behandeling is bij de Raad van State, maar (sinds 11 oktober 2011) bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken I 2011/12, 32 815, A).