

Nr. WJZ/358884 (04860)

(Hoofd) Afdeling

DIRECTIE
WETGEVING EN
JURIDISCHE ZAKEN

Nader rapport inzake het voorstel van
wet tot wijziging van onder meer de
Wet educatie en beroepsonderwijs ten
behoefte van het bevorderen van
meer doelmatige leerwegen in het
beroepsonderwijs en het
moderniseren van de bekostiging van
het beroepsonderwijs

Den Haag, 16 februari 2012

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 november 2011, nr. 11.002726, 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 voorstel is de gewijzigde versie van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de modernisering van de bekostiging van het beroepsonderwijs, en van deze wet en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met het kunnen stellen van nadere regels voor de rechtmatige en doelmatige besteding van de rijksbijdrage (modernisering bekostiging beroepsonderwijs). Over laatstgenoemd voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State op 3 september 2010 advies uitgebracht (nr. W05.100205/I). Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 mei 2010, nr. 10.001446, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het oorspronkelijke voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Het oorspronkelijke voorstel is naar aanleiding van het regeerakkoord ingrijpend gewijzigd. Het gewijzigde voorstel is opnieuw aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd. Over het nieuwe voorstel heeft de Afdeling wederom advies uitgebracht. Beide adviezen bied ik U hierbij aan.

AAN DE KONINGIN

Met het advies van 3 september 2010 (nr. W05.100205/I) is rekening gehouden bij het opstellen van het thans aan de orde zijnde wetsvoorstel. Op het advies, gedateerd 13 januari 2012, nr. W05.11.0488/I, ga ik hierna inhoudelijk in. Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. De Afdeling geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met haar opmerkingen rekening is gehouden. Deze opmerkingen worden hieronder besproken.

1. Verkorten en intensiveren van opleidingen

De Afdeling wijst op een aantal kritische kanttekeningen bij het verkorten van mbo 4-opleidingen die in diverse rapporten zijn gemaakt.

De regering heeft kennisgenomen van de brief van de HBO-raad (d.d. 14 maart 2011) maar is van mening dat het terugbrengen van mbo-opleidingen op niveau 4 tot drie jaar geen negatieve gevolgen heeft voor de kwaliteit van de aansluiting op het hbo.

Zoals in de memorie van toelichting is verwoord is het doel van het verkorten van de mbo-opleidingen deze compacter en tegelijkertijd intensiever te maken. Met de introductie van de nieuwe urennorm moeten de onderwijsinstellingen méér begeleide onderwijsuren gaan verzorgen. De uitbreiding van het aantal begeleide onderwijsuren komt ten goede aan de (theoretische) bagage voor de beroepsvakken en het beleid voor een doorlopende leerlijn Nederlandse taal en rekenen. Dit geldt ook voor het vak Engels, dat verplicht wordt voor mbo-niveau 4. Mede door de invoering van centrale examens voor Nederlandse taal en rekenen, met ingang van het studiejaar 2013/2014, wordt de kwaliteit van de mbo-opleidingen geborgd. De verwachting is dat deze maatregelen tezamen een positieve uitwerking zullen hebben op de aansluiting mbo-hbo.

De Onderwijsraad waarschuwt in zijn advies *Om de kwaliteit van het beroepsonderwijs* (2011) voor vergaande reductie van de stages omdat dit ten koste kan gaan van de beroepskwalificerende functie van het beroepsonderwijs. De regering onderschrijft het belang van de beroepspraktijkvorming (bpv) in het mbo, maar is van mening dat het aanpassen van de verhouding tussen de uren voor de beroepspraktijkvorming en de begeleide onderwijsuren niet ten koste hoeft te gaan van de kwaliteit van het leren in de beroepspraktijk. De bpv of stage in het mbo is een belangrijk instrument om de aansluiting met de arbeidsmarkt goed te laten verlopen. Om de kwaliteit van de bpv te verbeteren is het landelijke BPV Protocol tot stand gekomen. Hierin is vastgelegd welke inspanningen de bij de bpv betrokken partijen op de werkvloer van elkaar mogen verwachten en op welke onderdelen mbo-instellingen en leerbedrijven op welke wijze dienen samen te werken.

Het doel van de nieuwe urennorm is dat er een betere verhouding ontstaat tussen het leren op school en de bpv. Dit gebeurt door voor het totale onderwijsprogramma een minimum aantal uren begeleide onderwijstijd en een minimum aantal uren bpv voor te schrijven. Als instellingen het nodig achten méér uren bpv te programmeren, dan is dat mogelijk. Een studiejaar kent

immers een studielast van 1600 klokuren (40 weken x 40 klokuren). Van deze 1600 klokuren moeten ten minste 1000 klokuren per jaar besteed worden aan begeleide onderwijstijd én beroepspraktijkvorming, maar meer mag ook.

Volgens de Afdeling advisering beantwoordt de voorgestelde maatregel niet aan de eis van evidence based overheidsbeleid op het gebied van onderwijsbeleid. Deze opvatting deel ik niet. Uit een inventarisatie naar verkorte opleidingen in de mbo-sector blijkt dat in het studiejaar 2008-2009 46 van alle bekostigde mbo-instellingen gezamenlijk 1.570 opleidingen¹ aanboden op niveau 4 (met instroom van vmbo'ers en havisten). Van dit aantal werden 350 opleidingen (22%) verkort aangeboden, waarvan de meeste in drie jaar. De voorgestelde maatregel is dus voor een substantieel deel van de opleidingen al staande praktijk.

Er is nog geen onderzoek beschikbaar over de effecten van de maatregel waarbij mbo-opleidingen worden ingekort en tegelijkertijd geïntensiveerd. Desalniettemin is in internationaal onderzoek aangetoond dat meer onderwijstijd (intensivering) in het algemeen een positief effect heeft op prestaties van leerlingen. De beschikbare onderzoeksgegevens over extra onderwijstijd laten positieve effecten zien op toetsscores van leerlingen (zie Lavy, 2010²; CPB Achtergronddocument, 2011³). Tegen deze achtergrond verwacht de regering dat het compacter maken van mbo-opleidingen tezamen met het intensiveren van het onderwijs in met name het eerste leerjaar een positief effect zal hebben op de prestaties van de studenten.

Overigens bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid om mbo-opleidingen die gezien hun aard niet verkort kunnen worden, hiervan uit te zonderen. Om te kunnen vaststellen welke opleidingen niet verkort kunnen worden, heb ik de stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) hierover advies gevraagd. De SBB zal op basis van een aantal criteria komen met een lijst van opleidingen (kwalificaties) waarvan de opleidingsduur vier jaar zou moeten blijven. Uit het advies – dat binnenkort aan mij zal worden aangeboden en onder verantwoordelijkheid van het beroepsonderwijs en bedrijfsleven tot stand komt – zal moeten blijken voor welke mbo-opleidingen een opleidingsduur van vier jaar noodzakelijk blijft.

In de memorie van toelichting is op het bovenstaande nader ingegaan.

2. Urennorm

Anders dan de Afdeling opmerkt, is het niet de Commissie-Oudeman die de urennorm tegen het licht heeft gehouden. Dat is gebeurd in het rapport van Van

¹ Met opleiding wordt hier niet hetzelfde bedoeld als crebonummers of kwalificaties. Een kwalificatie of crebo dat in een bepaalde mbo-instelling wordt aangeboden telt als 1 opleiding. Wordt hetzelfde crebo op meer instellingen aangeboden, bijvoorbeeld 10, dan telt dat als 10 opleidingen mee. Hetzelfde geldt voor de verkorte opleidingen.

² Lavy, Do differences in school's instruction time explain international achievement gaps in math, science and reading? Evidence from developed and developing countries, NBER, Working paper 16227; www.nber.org/papers/w16227

³ Van Elk, Lanser, Van Veldhuizen, Onderwijsbeleid in Nederland, De kwantificering van effecten.

den Broek, Tijd voor kwaliteit, Evaluatie van de 850-urennorm in het mbo. In de memorie van toelichting wordt op dit rapport ingegaan. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is daarin nader onderbouwd dat de urennorm noodzakelijk en uitvoerbaar is.

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

a. Ten aanzien van de toepasselijkheid van het onderhavige wetsvoorstel in Caribisch Nederland het volgende.

Anders dan de Raad van State destijds heeft geadviseerd, is ervoor gekozen de Europees Nederlandse wetgeving als uitgangspunt te nemen voor de onderwijswetgeving in Caribisch Nederland. Dit heeft geleid tot BES-wetten die slechts van de Europees-Nederlandse wetten afwijken voor zover de specifieke situatie op de Caribische eilanden daartoe aanleiding geeft. Het uitgangspunt is derhalve dat bij wijzigingen van de Europees-Nederlandse onderwijswetten, de wijzigingen ook in de BES-equivalenten worden voorgesteld, tenzij de specifieke situatie op de eilanden zich tegen een voorgenomen wijziging verzet. Die afweging wordt bij elke voorgenomen wijziging gemaakt. In de memorie van toelichting is de gemaakte keuze naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling nader onderbouwd.

Bij de hiervoor beschreven afweging behoort ook de beantwoording van de vraag of het in verband met de uitvoerbaarheid en administratieve lasten nodig en mogelijk is om de wijziging tegelijk met die in Europees Nederland in werking te laten treden.

Op deze wijze wordt ten aanzien van de onderwijswetten aan het beginsel van legislatieve terughoudendheid inhoud gegeven.⁴

Aldus wordt gewaarborgd dat de onderwijsregelgeving voor Caribisch Nederland en de toepassing daarvan zoveel mogelijk blijft sporen met de onderwijsregelgeving die geldt voor het Europese deel van Nederland en wordt toch recht gedaan aan het beginsel van legislatieve terughoudendheid door middel van uitgestelde inwerkingtreding.

Dit uitgangspunt is in het onderhavige wetsvoorstel gehanteerd. De conclusie is dat het precieze tijdstip van inwerkingtreding van de wijziging van de equivalente BES-wetten nog nader bezien zal worden. Hierover zal contact plaatsvinden met vertegenwoordigers van de betrokken onderwijsinstellingen in Caribisch Nederland.

b. Mijn reactie op de opmerking van de Afdeling over de verplichting van de regering om op grond van de artikelen 207 en 208 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba de bestuurscolleges van de openbare lichamen te informeren over het wetsvoorstel en gelegenheid te bieden om daarover overleg te voeren, is de volgende. Het wetsvoorstel vordert geen regeling of bestuur van de openbare lichamen en raakt de positie van de

⁴ Zie brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal (*Kamerstukken I* 2011/12, 33 000 VII, C).

eilandsbesturen niet of niet rechtstreeks. Bovendien gaat het in de door de Afdeling aangehaalde artikelen om een informatieplicht op verzoek van een bestuurscollege. Een dergelijk verzoek heeft geen van de bestuurscolleges gedaan. Omdat het voorstel ook voorziet in aanpassing van wetgeving die betrekking heeft op Caribisch Nederland, worden de bestuurders via de Rijksdienst Caribisch Nederland van het wetsvoorstel op de hoogte gesteld.

4. Administratieve lasten

De memorie van toelichting is naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling genuanceerd. Overigens valt de verplichting voor de instellingen om een studieadvies te geven voor de entreeopleiding niet onder de reikwijdte van het hier gebruikte begrip "administratieve lasten". Het gaat hier immers niet om nieuwe informatieverplichtingen jegens de overheid.

5. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt, met uitzondering van de volgende:

- Het tekstvoorstel van de Afdeling voor artikel 2.2.2, tweede lid, onderdeel b, WEB is niet overgenomen, omdat de betekenis van dat onderdeel daardoor onbedoeld zou veranderen. De bedoelde categorie examendeelnemers die een diploma behaalt, zou met de formulering van de Afdeling niet meetellen terwijl dit wel de bedoeling is.
- De tekst van artikel 2.2.5, eerste lid, onder b, WEB is gehandhaafd om duidelijk te maken dat alleen voor genoemde leerwegen de leerlinggebonden financiering openstaat.
- Artikel 7.2.7, achtste lid, WEB is ongewijzigd gebleven. In verband met de opmerking van de Afdeling is artikel 7.2.4a, vierde lid (oud derde lid) aangepast en beperkt tot de middenkaderopleidingen. Het is de bedoeling alleen voor deze opleidingen een uitzondering mogelijk te maken op de maximale studieduur van drie jaar.
- De suggestie van de Afdeling om op diverse plekken verschillende bepalingen van de WEB en de WEB BES onder te brengen in een tabel, wordt niet overgenomen. Daar zijn diverse redenen voor: De WEB (en de WEB-BES) kent geen tabellen. Het introduceren van tabellen waar eerdere vergelijkbare bepalingen waarnaar de Afdeling verwijst niet tot problemen hebben geleid, is niet opportuun. De bepalingen zitten te complex in elkaar om de inhoud te vangen in een tabel. De verwijzing van de Afdeling naar artikel 8.2.1 is ook niet opportuun temeer omdat de inhoud van de eerste vier leden vrijwel niet verschilt van het oude artikel. Het gebruik van een opsomming volstaat naar mijn oordeel. Tenslotte is het vanuit wetgevingstechnisch oogpunt lastig een tabel te wijzigen.
- De Afdeling stelt voor om in het voorgestelde artikel 8.1.1a WEB en WEB BES de zinsnede "die niet ten minste voldoen" te wijzigen in "die niet voldoen". Ik ben daar geen voorstander van. Immers, het voorstel van de Afdeling zou betekenen dat iemand die voldoet aan de vooropleidingseisen voor een

vakopleiding (niveau 3) of een middenkader/specialistenopleiding (niveau 4) juist wel ingeschreven kan worden voor een entreeopleiding, aangezien de bepaling dan beperkt blijft tot de basisberoepsopleiding. Dat is niet de bedoeling. Als iemand voldoet aan de vooropleidingseisen van de niveaus 2, 3, of 4, mag deze niet worden ingeschreven voor de entreeopleiding. Voor de volledigheid merk ik op dat dit artikel nu artikel 8.1.1b is geworden.

- Ten aanzien van het voorgestelde artikel 8.1.1b (nu: artikel 8.1.1c) WEB en WEB BES doet de Afdeling de suggestie om "opdragen" te vervangen door "overdragen" en zij verwijst daarbij naar onder meer artikel 10:13 van de Algemene wet bestuursrecht. Ik neem deze suggestie niet over aangezien het artikel in de Awb betrekking heeft op delegatie. Het is juist niet de bedoeling om delegatie te regelen. Het bevoegd gezag blijft onverkort verantwoordelijk voor de toelating, maar kan de uitvoering ervan overlaten aan een toelatingscommissie. De suggestie van de Afdeling heeft er overigens wel toe geleid dat de tekst van het artikel opnieuw is geredigeerd en meer in lijn is gebracht met hetgeen in het Inrichtingsbesluit WVO is geregeld.

6. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt een aantal redactionele en wetstechnische verbeteringen in het wetsvoorstel aan te brengen. De voornaamste worden hieronder genoemd.

In het opschrift en de considerans van het wetsvoorstel is omwille van een eenduidige interpretatie het woord "meer" voor "doelmatige leerwegen" geschrapt. Het voorstel is voorts aangepast aan de actuele tekst van de te wijzigen wetten. Tevens is voorzien in samenloopbepalingen in verband met bij Tweede of Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstellen (artikelen VIII tot en met X).

Door invoeging van enkele nieuwe artikelen of onderdelen daarvan is voorzien in een nieuwe doorlopende nummering van het wetsvoorstel.

In de verschillende artikelen zijn de volgende wijzigingen aangebracht.

Artikel I:

- De wijziging van artikel 1.4.1 WEB is in een apart lid ondergebracht.
- Er is een wijziging van artikel 2.2.1 van de WEB opgenomen zodat de bijdrage voor de exploitatiekosten en huisvestingskosten in één berekening kan plaatsvinden.
- Er is een aanpassing gemaakt van de artikelen 6.2.2 en 7.1.2 WEB verband houdend met de aanpassing in artikel 1.4.1 WEB.
- In het voorgestelde artikel 7.2.7 WEB zijn enkele onvolkomenheden hersteld.
- Om misverstanden te voorkomen is afgezien van vernummering van het huidige artikel 8.1.1a WEB, en zijn de nieuwe artikelen genummerd 8.1.1b tot en met 8.1.1d.

Artikel V:

- De corresponderende bepalingen in de WEB BES zijn eveneens in bovenbedoelde zin aangepast.

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Economische zaken, Landbouw en Innovatie, verzoeken 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,

Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart