

Vergaderjaar 2011–2012

33 187

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 januari 2012 en het nader rapport d.d. 16 februari 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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.

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.

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.

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)¹. 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.

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 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 lessen verhoogd.²

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.³

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 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.⁴

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.⁵ Ook de Onderwijsraad heeft bedenkingen bij dit voorstel.⁶ De Onderwijsraad pleit ervoor instellingen en opleidingen eerst in de gelegenheid te stellen om na te

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Het voorgestelde artikel 7.2.4.a, tweede lid, onderdeel d, en het voorgestelde artikel 7.2.7, derde lid, onderdeel d.

³ Toelichting, Hoofdstuk 2. Verkorten en intensivering van de opleidingen, § 2.2 Doel.

⁴ Inspectie der Rijksfinanciën, Rapport brede heroverwegingen, 6. Productiviteit onderwijs, April 2010, blz. 57 en 114.

⁵ Advies van de HBO-raad, kenmerknummer 11-1235 O&I.bs, 14 maart 2011.

⁶ De Onderwijsraad, Om de kwaliteit van het beroepsonderwijs, Reactie op het Actieplan mbo Focus op vakmanschap 2011-2015, 19 april 2011, blz. 28.

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.¹ De Afdeling acht een zorgvuldige invoering van deze maatregel van groot belang.

De Afdeling adviseert in te gaan op het bovenstaande.

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.

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 6, blz. 98–99 en 154.

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 1570 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

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.⁴

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, ook naar analogie van het voortgezet onderwijs. Dit alternatief lijkt op korte termijn wenselijk noch haalbaar, aldus de Commissie.⁵

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.

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.

⁴ Artikel 7.2.7., derde lid, WEB.

⁵ 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.

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 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. *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.¹*

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.² 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.³ 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.⁴

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.⁵ 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 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.⁶ Uit de toelichting blijkt niet dat deze wettelijke verplichting is*

¹ Toelichting, § 9 (Gevolgen voor de BES).

² 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.

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

⁴ Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland, Kamerstukken I 2010/11, 32 419, F, bijlage.

⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 419, nr. 4, punt II.4.

⁶ Artikelen 207 en 208 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

nageleefd. De Afdeling adviseert dit alsnog te doen.

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.¹ 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 tóch 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 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

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.²

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.³ Verder kunnen er bij ministeriële regeling nieuwe voorwaarden worden gesteld waaronder een instelling taken en bevoegdheden kan opdragen aan een kenniscentrum beroepsopderwijs bedrijfsleven; die regels gaan gepaard met een meldingsplicht.⁴

¹ 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).

² Toelichting, § 10 (Administratieve lasten).

³ Voorgesteld artikel 8.1.7a.

⁴ Voorgestelde artikelen 9.1.5, tweede lid, en 9.2.1, vierde lid.

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.

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

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

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 voldoet». 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.

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,
H. D. Tjeenk Willink*

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,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart

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 beroepbegeleidende 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 «entree-opleiding» 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 neerkomt.
- 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 artikelleden 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 studiejaar, 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).