

No.W05.10.0205/I

's-Gravenhage, 3 september 2010

Bij Kabinetsmissive van 28 mei 2010, no.10.001446, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt 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), met memorie van toelichting.¹

Het wetsvoorstel sterkt ertoe het bekostigingsmodel van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) te verbeteren en de gevoeligheid voor misbruik en oneigenlijk gebruik van het bekostigingsmodel te verminderen.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen over de samenhang met het wetsvoorstel competentiegerichte kwalificatiestructuur, over de rechtmatige en doelmatige besteding van de rijksbijdrage voor mbo-instellingen en instellingen voor wetenschappelijk onderzoek en over het ontbreken van een bespreking van het advies van de MBO-Raad. Zij is van oordeel dat in verband daarmee (enige) aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Het wetsvoorstel competentiegerichte kwalificatiestructuur

Het wetsvoorstel strekt ertoe het bekostigingsmodel op enkele punten aan te passen. Het voorstel regelt onder meer dat:

- deelname aan een onderdeel van een opleiding niet langer wordt bekostigd;²
- de eisen voor de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) worden gewijzigd. Voorgesteld wordt om de studielast en het aantal uren in instellingstijd verzorgd onderwijs te vergroten. De deelnemer aan een bbl-opleiding krijgt per volledig studiejaar een in instellingstijd verzorgd onderwijsprogramma dat ten minste 240 instructie-uren omvat, zonder dat de beroepspraktijkvorming (bpv) wordt meegeteld.³

a. *Verhouding tot het wetsvoorstel competentiegerichte kwalificatiestructuur*

De Afdeling stelt vast dat de voorgestelde maatregelen met name uitwerkingen betreffen in de bekostigings sfeer van hetgeen in het wetsvoorstel competentiegerichte kwalificatiestructuur is geregeld.⁴ Zo betreft de wijziging van artikel 8.1.1 over het niet meer bekostigen van onderdelen van een beroepsopleiding een uitwerking van hetgeen in het wetsvoorstel competentiegerichte kwalificatiestructuur is voorgesteld; in dat wetsvoorstel wordt namelijk niet meer met deeltkwalificaties gewerkt, maar met

¹ Per 1 september 2010 is in werking getreden de Wet tot wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State. Sinds die datum kent de Raad van State – naast de al bestaande Afdeling bestuursrechtspraak – een Afdeling advisering. Gelet op de onmiddellijke werking van genoemde wet, worden adviesaanvragen bij de Raad van State van vóór 1 september 2010 na die datum afgedaan door de Afdeling advisering van de Raad van State.

² Het voorgestelde artikel 8.1.1.

³ De voorgestelde wijzigingen in artikel 7.2.7.

⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 316, nr. 2.

certificeerbare eenheden. In de toelichting op dat wetsvoorstel wordt hierover opgemerkt dat certificeerbare eenheden geen zelfstandige betekenis voor bekostiging hebben. De argumentatie om deelcertificaten niet meer te bekostigen is dus gegeven in het voorstel competentiegerichte kwalificatiestructuur; de technische uitwerking voor wat betreft de bekostiging wordt in het onderhavige voorstel geregeld. Ook in het voorgestelde artikel 2.2.2 zijn zowel de terminologie en de verwijzingen als de inhoud afgestemd op het wetsvoorstel competentiegerichte kwalificatiestructuur. De Afdeling merkt in dit verband op dat het wetsvoorstel competentiegerichte kwalificatiestructuur door de Tweede Kamer controversieel is verklaard.⁵ Zij acht het van belang dat ingegaan wordt op de samenhang tussen de twee voorstellen en adviseert dit alsnog te doen.

b. Bekostigingsmaatregelen?

Indien het de bedoeling is om dit voorstel los te zien van het wetsvoorstel competentiegerichte kwalificatiestructuur, wijst de Afdeling op het volgende. De Afdeling merkt op dat de voorgestelde maatregelen in dat geval niet alleen wijzigingen betreffen van de bekostigingssystematiek als zodanig, maar tevens onderwijsinhoudelijk van aard zijn. Zo wijst de Afdeling op het voorstel om de urennorm voor de bbl aan te scherpen. Bepaald wordt dat het onderwijsprogramma van een bbl-opleiding 240 instructie-uren dient te omvatten, exclusief de bpv. Instructie-uren zijn volgens de toelichting uren met actieve betrokkenheid van een bevoegd docent. Thans dient de deelnemer aan een deeltijdse opleiding 300 uren in instellingstijd verzorgd onderwijs te krijgen, met inbegrip van de bpv.⁶ In de toelichting wordt gesteld dat ook de bbl'er recht heeft op een gedegen opleiding met een stevige 'schoolse' component. Die stevige 'schoolse' component moet naar het oordeel van de Staatssecretaris tenminste een omvang van 240 instructie-uren per jaar hebben.⁷ De Afdeling wijst in dit verband ook op het advies van de MBO-Raad, waarin wordt gesteld dat 64 procent van de huidige bbl-deelnemers niet aan de thans voorgestelde norm voldoet, wat betekent dat zij dus buiten de bekostiging zullen vallen.⁸

De Afdeling wijst voorts op het voorgestelde artikel 8.1.1, tweede lid, waarin wordt bepaald dat de inschrijving geschiedt voor een beroepsopleiding en niet meer voor een onderdeel daarvan. Dit betekent dat een deelnemer niet meer voor bekostiging in aanmerking komt indien de deelnemer een gedeelte van een beroepsopleiding volgt. Blijkens de toelichting moet het door de overheid te bekostigen beroepsonderwijs erop gericht zijn om deelnemers diploma's te laten halen. De overheid wil geen onderwijsprogramma's bekostigen die beogen om deelnemers slechts één of enkele onderdelen van een opleiding aan te bieden en die er niet op zijn gericht om de deelnemer ook het diploma te laten behalen.⁹ Ook hieruit blijkt dat het voorstel niet alleen een technische bekostigingsmaatregel is, maar tevens beleidsmatig van aard is. Dergelijke maatregelen behoeven een zelfstandige en dragende motivering in de toelichting. Evenmin gaat de toelichting in op de vraag of de instellingen door deze maatregel nog in staat zullen zijn om hun in de toelichting genoemde taakopdracht goed uit te voeren. Die taakopdracht is drieledig van aard: de mbo-instelling moet ervoor zorgen dat zowel de 'gewone' leerling, de oudere en meer ervaren leerling, als de zogenaamde risicoleerling zo goed mogelijk worden bediend. De maatregel om niet

⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 333, nr. 30.

⁶ Artikel 2.2.2, zesde lid, Wet educatie en beroepsonderwijs.

⁷ Artikelsgewijze toelichting, Artikel I, onderdeel G (artikel 7.2.7 WEB).

⁸ Advies van de MBO Raad van 10 mei 2010, kenmerk: CKO/146937/2010

⁹ Artikelsgewijze toelichting, Artikel I, onderdeel H (artikel 8.1.1. WEB).

meer onderdelen van een opleiding te bekostigen kan betekenen dat het voor instellingen onaantrekkelijk wordt om deelnemers in te schrijven die niet in staat zullen zijn om een gehele opleiding te volgen, aangezien er geen financiële tegemoetkoming tegenoverstaat. Juist de jongeren aan de 'onderkant' van de scholingsvraag (met name risicojongeren) kunnen zo niet op een adequate wijze bediend worden. De Afdeling adviseert in de toelichting op bovenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

2. Rechtmatige en doelmatige besteding van de rijksbijdrage

Het voorgestelde artikel 2.2.4a WEB bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels dan wel nadere regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de rechtmatige en doelmatige besteding van de rijksbijdrage voor mbo-instellingen. Eenzelfde bepaling is opgenomen met betrekking tot het hoger onderwijs, zie het voorgestelde artikel 2.7a Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Blijkens de toelichting is de behoefte aan een algemene delegatiegrondslag de laatste jaren gegroeid, in het bijzonder met betrekking tot publiek-private activiteiten. Het voornemen is om in het uitvoeringsbesluit enkele principes op te nemen, zoals de beperking van financiële risico's en de proportionaliteit van de investeringen ten opzichte van de onderwijskundige meerwaarde. De concrete uitwerking geschiedt vervolgens in een ministeriële regeling, aldus de toelichting.¹⁰

Allereerst constateert de Afdeling dat niet wordt toegelicht waarom het voorstel ook regels stelt ten aanzien van het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek. De Afdeling acht een zelfstandige argumentatie hiervoor noodzakelijk. Voorts merkt de Afdeling op dat de delegerende regeling te algemeen is geformuleerd. Kennelijk is het de bedoeling om problemen bij publiek-private samenwerking te voorkomen. In de voorgestelde bepalingen wordt echter gesproken van het stellen van regels ten aanzien van de rechtmatige en doelmatige besteding van de rijksbijdrage. Deze bepalingen zijn niet in overeenstemming met de eis dat elke delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk dient te worden begrensd.¹¹ De Afdeling is dan ook van oordeel dat de delegatiebepalingen toegespitst dienen te worden op de specifieke problemen. De Afdeling adviseert voor het hoger en wetenschappelijk onderwijs een zelfstandige argumentatie te geven. Voorts adviseert zij de delegatiebepalingen toe te spitsen.

3. Advies van de MBO Raad

In de toelichting ontbreekt een bespreking van het advies van de MBO-Raad. De Afdeling adviseert in de toelichting alsnog hierop in te gaan.

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,

¹⁰ Toelichting, § 3. Rechtmatige en doelmatige besteding van de rijksbijdrage.

¹¹ Zie ook aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.