

Vergaderjaar 2016–2017

34 691

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs BES vanwege met name de wettelijke verankering van het samenwerkingscollege en de instandhouding van unieke beroepsopleidingen (samenwerkingscollege en unieke beroepsopleidingen)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 februari 2017 en het nader rapport d.d. 10 maart 2017, aangeboden aan de Koning door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 11 november 2016, no. 2016001949, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs BES vanwege met name de wettelijke verankering van het samenwerkingscollege en de instandhouding van unieke beroepsopleidingen (samenwerkingscollege en unieke beroepsopleidingen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel introduceert het samenwerkingscollege: de mogelijkheid voor twee of meer bekostigde instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs (mbo) om gezamenlijk één of meer beroepsopleidingen of opleidingen voortgezet algemeen volwassenen onderwijs (vavo) mogelijk te maken. Daarnaast maakt het voorstel het mogelijk om de bekostigings- of examenrechten per leerweg (bbl of bol) te ontnemen, in plaats van per (gehele) opleiding. Tot slot wordt met het wetsvoorstel een «alleenrecht» geïntroduceerd voor een kleine beroepsopleiding die dreigt te sluiten.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar de noodzaak tot introductie van het alleenrecht dragend te motiveren, omdat met dit instrument wordt

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.

afgeweken van het wettelijke uitgangspunt dat het aanbod van opleidingen door zelfregulering tot stand komt. In het verlengde hiervan adviseert zij dan tevens een toereikende wettelijke grondslag te regelen voor de taakuitbreiding van de Commissie macrodoelmatigheid.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 november 2016, nr. 2016001949, 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 advies, gedateerd 10 februari 2017, nr. W05.16.0368/l, bied ik U hierbij aan. Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van een viertal opmerkingen, waarop ik hierna zal ingaan.

1. Alleenrecht voor verdwijnende beroepsopleiding

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om in de situatie dat de laatste instelling dreigt te stoppen met het aanbieden van een kleine beroepsopleiding, het alleenrecht aan één instelling toe te wijzen. Deze maatregel heeft als doel het risico op verschraling van het onderwijsaanbod tegen te gaan en daarmee het risico op het verder oplopen van de arbeidsmarkttekorten aan specialistische vakmensen het hoofd te bieden, aldus de toelichting.² Bij het toekennen van het alleenrecht, het besluiten over het verlengen van het alleenrecht en het eventueel toekennen van een hogere prijsfactor zal de Commissie macrodoelmatigheid de Minister adviseren. Daartoe zal de Beleidsregel macrodoelmatigheid beroepsonderwijs worden aangevuld met criteria voor toekenning.³ De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Zelfregulering en overheidsingrijpen

Voorop moet worden gesteld dat in het mbo sprake is van een hoge mate van zelfregulering. De zelfregulerende mechanismen in het mbo-veld zijn er onder meer op gericht om het verdwijnen van kleine opleidingen die wel relevant zijn voor de arbeidsmarkt te voorkomen.⁴ Mbo-instellingen hebben de wettelijke plicht om te zorgen voor een arbeidsmarktrelevant onderwijsaanbod dat doelmatig over de verschillende opleidingen gespreid is. Binnen dit stelsel werken instellingen en bedrijfsleven samen in de Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB), die als belangrijkste doelstelling heeft het ontwikkelen van een doelmatig opleidingsaanbod. De Commissie macrodoelmatigheid mbo heeft onder meer tot taak de Minister daarbij van advies te dienen. Ook voorziet de wet in een meldingsplicht voor een opleiding die wil stoppen om dit uiterlijk een anderhalf jaar voor de beoogde beëindiging aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) te melden, zodat deze opleidingen niet ongemerkt zullen verdwijnen.⁵ De Afdeling maakt twee opmerkingen.

Ten eerste stelde de Minister van OCW eerder dat dit stelsel voldoende mogelijkheid bood om kleine, unieke beroepsopleidingen te beschermen:

² Algemeen deel van de memorie van toelichting, punt 3.2.

³ Paragraaf 3.3 (introdactie van het alleenrecht en het ophogen van de prijsfactor).

⁴ Zie ook de reactie van de MBO-Raad bij de internetconsultatie op het wetsvoorstel samenwerkingscolleges en unieke beroepsopleidingen, augustus 2016.

⁵ Artikel 6.1.2, eerste lid, Wet educatie en beroepsonderwijs.

«De bestaande systematiek, de voorgestelde meldingsplicht en de voorgestelde zorgplicht doelmatigheid bieden voldoende mogelijkheden om kleine, unieke opleidingen, zo dit gewenst is, te laten voortbestaan. Naar aanleiding van gedane meldingen kan de sector zelf of uiteindelijk de Minister actie ondernemen, bijvoorbeeld als instellingen die nieuwe opleidingen in een bepaald segment starten gaan concurreren met bestaande kleine, unieke opleidingen waardoor het aanbod daarvan onder druk kan komen te staan. Voorts zal een commissie bezien of de prijsfactoren voor deze opleidingen ophoging verdienen, zodat binnen de lumpsum meer geld beschikbaar komt voor deze opleidingen.»⁶

In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag of zich wijzigingen hebben voorgedaan die er toe leiden dat de in dit stelsel geboden bescherming toch onvoldoende blijkt te zijn. Onduidelijk blijft daarom wat de toegevoegde waarde is van het toekennen van een alleenrecht naast de reeds bestaande mogelijkheden om kleine opleidingen te behouden. Evenmin wordt gemotiveerd hoe dit verdergaande overheidsingrijpen, in de vorm van het toekennen van het alleenrecht, zich verhoudt tot de zelfregulering in het mbo.

Ten tweede wijst de Afdeling er op dat het toekennen van een alleenrecht alleen functioneel is indien er voor een kleine opleiding die dreigt te verdwijnen voldoende studenten zijn en er voldoende arbeidsmarktperspectief is. Nu de mogelijkheid bestaat de prijsfactoren van een kleine beroepsopleiding te verhogen, gaat de Afdeling er van uit dat de bekostiging van de kleine beroepsopleiding toereikend is. Gelet hierop is het niet duidelijk hoe het alleenrecht een effectieve maatregel kan zijn om verschraving van het onderwijsaanbod tegen te gaan. De toelichting gaat hierop niet in.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling de noodzaak tot overheidsingrijpen dragend te motiveren. Indien die dragende motivering niet kan worden gegeven, adviseert de Afdeling de introductie van een «alleenrecht» te schrappen.

b. Taak Commissie macrodoelmatigheid

De Beleidsregel macrodoelmatigheid beroepsonderwijs is gebaseerd op artikel 6.1.4a WEB. Ingevolge dit artikel stelt de Minister beleidsregels vast omtrent de uitoefening van de bevoegdheid om de rechten aan een opleiding te ontnemen indien niet of niet meer wordt voldaan aan de zorgplicht arbeidsmarktperspectief of de zorgplicht doelmatigheid.⁷

De Afdeling wijst erop dat bij het toekennen van een alleenrecht of prijsfactor geen sprake is van het ontnemen van de rechten aan een opleiding, maar juist van het toekennen van rechten. In dat licht is er geen wettelijke grondslag om de Commissie macrodoelmatigheid met de voorgestelde taken te belasten en in de Beleidsregel daarover criteria op te nemen.

De Afdeling adviseert daarom te voorzien in een toereikende wettelijke grondslag voor deze taakuitbreiding van de Commissie macrodoelmatigheid.

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 948, nr. 4.

⁷ Bedoeld in artikel 6.1.4, eerste lid, onder c.

1. Alleenrecht en taak commissie macrodoelmatigheid

a. Zelfregulering en overheidsingrijpen

Sinds enige tijd is er sprake van regionale en opleidingsgerelateerde krimp van de studentenaantallen in het mbo, hetgeen met name kleine opleidingen kwetsbaar maakt in hun voortbestaan. Reeds eerder heeft de Sociaal-Economische Raad aandacht gevraagd voor de instandhouding van kleine en unieke beroepsopleidingen.⁸ Ten tijde van de Wet van 21 januari 2015 tot wijziging van onder meer de Wet educatie en beroeps- onderwijs in verband met het bevorderen van een arbeidsmarktrelevant en doelmatig opleidingsaanbod in het beroepsonderwijs (macrodoelmatigheid in het beroepsonderwijs) is vanwege lopende pilots onder regie van de SBB nog afgezien van het invoeren van een alleenrecht,⁹ hoewel de Onderwijsraad wel die suggestie had gedaan.¹⁰ Mede op basis van de pilots en het rapport Oog voor het ambacht is thans alsnog besloten te voorzien in een bevoegdheid voor de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om een alleenrecht toe te kennen in geval een kleine en unieke opleiding in haar voortbestaan wordt bedreigd, terwijl die opleiding wel arbeidsmarktperspectief heeft.¹¹ Bij met name kleine en unieke opleidingen blijkt namelijk dat de veronderstelde zelfregulering in de vorm van samenwerking zoeken en afspraken maken over bijvoorbeeld uitruil van opleidingen niet altijd goed van de grond komt.¹²

Gelet op de stelselverantwoordelijkheid die ik heb als Minister van Onderwijs voor goed beroepsonderwijs, is het kunnen toekennen van het alleenrecht in combinatie met het verhogen van de prijsfactor gerechtvaardigd. Het gaat er uiteindelijk om dat de arbeidsmarkt voor specialis- tische beroepen in zowel kwantitatieve als in kwalitatieve zin zo optimaal mogelijk wordt bediend met zo min mogelijk ondoelmatigheid in het onderwijs.

Een alleenrecht geeft een opleiding gedurende 5 jaren zekerheid dat er geen concurrentie zal optreden. Dit maakt dat de instelling zich kan focussen op de kwaliteit van de opleiding. Daarmee is de verwachting dat de opleiding ook aantrekkelijker kan worden voor studenten, zeker in combinatie met goede voorlichting over het arbeidsmarktperspectief. De veronderstelling hierbij blijft immers dat het alleenrecht uitsluitend aan de orde is als er een minimum aan arbeidsmarktperspectief is na een opleiding, zelfs als het een kleine en unieke beroepsgroep betreft. De memorie van toelichting is in voormelde zin aangevuld.

b. Taak Commissie macrodoelmatigheid

De afdeling merkt ook op dat er nu geen wettelijke grondslag is om de Commissie macrodoelmatigheid te laten adviseren bij het toekennen van een alleenrecht of prijsfactor. Daarom adviseert zij te voorzien in een toereikende wettelijke grondslag voor deze taakuitbreiding van de Commissie macrodoelmatigheid. Het advies van de afdeling wordt overgenomen; het wetsvoorstel is in artikel I, onderdeel K, op dit punt voorzien van een grondslag voor de taakuitbreiding van de Commissie macrodoelmatigheid.

⁸ SER advies *Handmade in Holland: vakmanschap en ondernemerschap in de ambachtseconomie*, juni 2013.

⁹ Wet macrodoelmatigheid in het beroepsonderwijs, Staatsblad 2015, 56.

¹⁰ Onderwijsraad, *Zicht op een macrodoelmatig opleidingsaanbod*, juni 2012.

¹¹ Zie voor het rapport: Kamerstukken II 2014–2015, 31 524, nr. 237.

¹² Bureau Turf, *Schakels naar duurzaamheid, eindverslag van het begeleidend onderzoek Pilots kleine unieke opleidingen*, Utrecht september 2014.

2. Voordelen van samenwerking

Het wetsvoorstel biedt instellingen die samenwerken in een samenwerkingscollege voordelen, onder meer met betrekking tot de registratie van deelnemers en het toezicht op de onderwijskwaliteit. De toelichting benadrukt dat het zaak is om in te zetten op samenwerking tussen bekostigde instellingen.¹³ Tevens wordt gesteld dat samenwerking reeds op allerlei terreinen en in allerlei vormen voorkomt.

De Afdeling merkt het volgende op. Nu de regering blijkens de toelichting inzet op samenwerking en deze samenwerking reeds in allerlei vormen plaatsvindt is onduidelijk waarom uitsluitend voor het samenwerkingscollege belemmeringen voor samenwerking worden weggenomen. Ook bij minder vergaande vormen van (in)formele samenwerking doen zich immers problemen voor, zoals de koppeling van verschillende registraties aan één onderwijsinstelling of de beperkingen die gelden voor de uitwisseling van persoonsgegevens over studenten. De Afdeling acht het wenselijk te bezien of ook belemmeringen bij meer informele vormen van samenwerking weggenomen kunnen worden.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting alsnog in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te vullen.

2. Voordelen van samenwerking

De afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken waarom de belemmeringen voor samenwerking zoals de uitwisseling van persoonsgegevens over studenten alleen in geval van een samenwerkingscollege worden weggenomen met bijgaand wetsvoorstel. De reden is dat in ieder geval het gezamenlijk aanbieden van een opleiding in de vorm van een samenwerkingscollege noopt tot het registreren van de onderwijsprestaties en persoonsgegevens van elkaars studenten, ongeacht de plaats van inschrijving. Door de wettelijke grondslag voor het delen van de onderwijsgegevens, zonder dat individuele toestemming nodig is, te beperken tot het samenwerkingscollege wordt voorkomen dat persoonsgegevens te gemakkelijk en zonder goede noodzaak mogen worden gedeeld.

In geval van een samenwerkingsvorm anders dan het samenwerkingscollege zal de student dus steeds moeten worden gekend in een voornemen tot het delen van zijn gegevens. De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld, zodat de beweegredenen voor de beperkte wettelijke grondslag beter uit de verf komen.

3. Consultatie BES

Het wetsvoorstel wijzigt ook de Wet educatie en beroepsonderwijs BES. In dit verband merkt de Afdeling het volgende op. Ingevolge de artikelen 207 en 208 Wet openbare lichamen BES (WolBES) informeert de regering de bestuurscolleges van de BES-eilanden over haar standpunten en voornemens met betrekking tot aangelegenheden die voor het openbaar lichaam van belang zijn, en biedt zij de bestuurscolleges de gelegenheid daarover overleg te voeren, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet. De voorgestelde wijziging van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs BES raakt het openbaar belang van de BES-eilanden. Gelet op de artikelen 207 en 208 WolBES ligt het raadplegen van de bestuurscolleges daarom in de rede. De toelichting maakt niet duidelijk of dit is geschied.

¹³ Paragraaf 2.2 (Wegnemen obstakels bij samenwerking en faciliteren van innovatief en toegankelijk beroepsonderwijs).

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en, indien geen consultatie heeft plaatsgevonden, dit alsnog te doen.

3. Consultatie BES

Het is staand beleid dat voorstellen die het onderwijsbeleid wijzigen zonder dat taken of verantwoordelijkheden van de openbare lichamen worden geraakt in beginsel niet aan de besturen van de openbare lichamen worden toegezonden.¹⁴ Wel worden telkens de schoolbesturen in de gelegenheid gesteld te reageren. Aangezien het onderhavige wetsvoorstel de verantwoordelijkheid van de eilandbesturen voor het onderwijs niet wijzigt, is het wetsvoorstel niet ter consultatie aan de openbare lichamen voorgelegd. In de memorie van toelichting was nog niet beschreven dat de scholen op de Caribische eilanden in de gelegenheid zijn gesteld te reageren op het wetsvoorstel. De toelichting bij het wetsvoorstel is in voormelde zin aangevuld.

4. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

4. Redactionele bijlage

Naar aanleiding van de redactionele opmerkingen omtrent samenloop met andere toekomstige wijzigingen in de Wet educatie en beroepsonderwijs BES (WEBBES) is een samenloopbepaling gemaakt. Daarbij is gebleken dat de oorspronkelijke wijzigingsopdrachten van artikel II, onderdelen C en E, onnodig zijn en dus kunnen vervallen, zodat het wetsvoorstel is aangepast. De eerste redactionele opmerking is niet overgenomen, omdat de verwijzing naar de voor Europees Nederland geldende Wet educatie en beroepsonderwijs wenselijk is vanwege het ontbreken van een fusiebepaling in de (toekomstige) wetgeving voor Caribisch Nederland. Deze verwijzing geeft meer duiding wat er met fusie wordt bedoeld.

5. Overige zaken

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt een wijziging voor te stellen in artikel 1.1.2 van de WEBBES door middel van een nieuw artikel II, onderdeel B, vanwege het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs. In artikel II, onderdeel C is een redactionele correctie aangebracht; in artikel 2.3.4 WEBBES dient namelijk niet het zevende maar het achtste lid te worden gewijzigd. Artikel II, onderdeel F (artikel 8.1.5 WEBBES) bevat thans precies dezelfde formulering als de wijzigingsopdracht van artikel I, onderdeel L met betrekking tot artikel 8.1.3 WEB. Dit is gedaan om onnodige vragen vanwege een onbedoeld verschil te vermijden.

Tot slot bevat het voorstel nu in artikel I, onderdeel I, een wijziging van artikel 6.1.2, eerste lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs die ertoe strekt sneller te kunnen inspelen op een behoefte aan flexibiliteit met de meldingsplicht voor het starten en stoppen van bekostigde beroepsopleidingen. Deze flexibiliteit is nodig, omdat inmiddels is gebleken dat verschillende termijnen kunnen worden gehanteerd voor het starten en stoppen van beroepsbegeleidende en beroepsopleidende leerwegen. Ook is het niet altijd zinvol een andere onderwijslocatie te melden. Op deze punten zullen uitvoeringsregels worden gesteld. Deze bepaling kent geen pendant in de WEBBES, zodat daar geen wijziging is op dit punt.

¹⁴ Kamerstukken I 2014–2015, 34 130, E (nadere memorie van antwoord d.d. 1 mei 2015).

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,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, in overeenstemming met de Staatssecretaris van Economische Zaken, 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,
M. Bussemaker

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W05.16.0368/I

- Artikel II, onderdeel A, in de omschrijving van het begrip «samenwerkingscollege» laten vervallen: «van de Wet educatie en beroepsonderwijs».
- Artikel II, onderdeel B: voorzie in een samenloopbepaling met de wijziging als genoemd in *Stb.* 2015, 390;
- Artikel II, onderdeel C, D en E: voorzie in samenloop met de nog in werking te treden artikelen die met dit voorstel worden gewijzigd.