

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 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.

#### 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 verschraving 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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

---

<sup>1</sup> Algemeen deel van de Memorie van toelichting, punt 3.2.

<sup>2</sup> Paragraaf 3.3 (introductie van het alleenrecht en het ophogen van de prijsfactor).

<sup>3</sup> Zie ook de reactie van de MBO-Raad bij de internetconsultatie op het wetsvoorstel samenwerkingscolleges en unieke beroepsopleidingen, augustus 2016.

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.<sup>4</sup> 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:

“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.”<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup>

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

<sup>4</sup> Artikel 6.1.2, eerste lid, Wet educatie en beroepsonderwijs.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 948, nr. 4.

<sup>6</sup> Bedoeld in artikel 6.1.4, eerste lid, onder c.

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.

## 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.<sup>7</sup> 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.

## 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.

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

## 4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele 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,

---

<sup>7</sup> Paragraaf 2.2 (Wegnemen obstakels bij samenwerking en faciliteren van innovatief en toegankelijk beroepsonderwijs).

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.