

Vergaderjaar 2004–2005

30 068

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs om meer ruimte te scheppen voor samenwerking tussen in die wetten geregelde onderwijsinstellingen

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 25 februari 2005 en het nader rapport d.d. 30 maart 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 januari 2005, no. 05.000089, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister 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 houdende wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs om meer ruimte te scheppen voor samenwerking tussen in die wetten geregelde onderwijsinstellingen, met memorie van toelichting.

Het voorstel vergemakkelijkt de samenwerking tussen scholen voor voortgezet onderwijs (VO) en instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE) teneinde te voorkomen dat risicoleerlingen het VO zonder diploma verlaten. In de eerste plaats wordt de mogelijkheid uitgebreid voor leerlingen om onderwijs te volgen op een andere school dan waar zij staan ingeschreven. Deze «Zwolse» variant is thans alleen mogelijk voor leerlingen in het voorbereidend beroepsonderwijs. In de tweede plaats mogen leerlingen in het VO alvast vakken volgen van een opleiding in het BVE. In de derde plaats wordt het eenvoudiger om minderjarige leerlingen aan het volwassenenonderwijs (VAVO) te laten deelnemen. Thans is hiervoor dispensatie vereist. De Raad van State maakt opmerkingen over de groep leerlingen waarvoor dit voorstel een oplossing biedt, de gevolgen voor het voortgezet onderwijs en de financiering van leerlingen die op een andere school lessen volgen. In verband daarmee is enige aanpassing van de toelichting wenselijk.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 januari 2005, nr. 05.000089, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 februari 2005, nr. W05.05 0007/III, bied ik u hierbij, mede namens mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, aan.

De Raad geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nadat aan zijn opmerkingen aandacht zal zijn geschonken.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad breng ik het volgende naar voren.

1. Risicoleerlingen

Volgens de toelichting maakt het voorstel maatwerk mogelijk voor risicoleerlingen. Dit zijn leerlingen die moeite hebben met de «schoolse» omgeving van het VO en zonder gerichte ondersteuning gevaar lopen de school te verlaten zonder een diploma te hebben behaald. Deze leerlingen volgen steeds vaker op hun zestiende of zeventiende het VAVO, terwijl dit onderwijstype is bestemd voor volwassenen.

De toelichting bevat echter geen concrete omschrijving van deze risicoleerlingen en de problemen die zij ondervinden. Voor een belangrijk deel betreft het hier leerlingen die voor hun eindexamen zijn gezakt en in het VAVO de nog ontbrekende certificaten proberen te behalen. Ook beantwoordt de toelichting de vraag niet waarom de problemen met deze leerlingen zich in het VAVO of in de BVE-sector niet of veel minder zullen voordoen. Het is bijvoorbeeld niet zonder meer vanzelfsprekend dat leerlingen met gedrag- of motivatieproblemen in het VAVO zullen slagen, terwijl dit voor volwassenen bestemde type onderwijs juist meer zelfwerkzaamheid vergt.

De Raad adviseert in de toelichting een concrete beschrijving op te nemen van deze groep risicoleerlingen en de problemen waarmee zij te maken hebben.

1. Risicoleerlingen

De opmerkingen van de Raad hebben ertoe geleid dat de memorie van toelichting is aangevuld (zie het nieuw ingevoegde Hoofdstuk 2) met een uitgebreide uiteenzetting over de categorieën van «risicoleerlingen» waarop het wetsvoorstel zich richt.

2. Financiering van leerlingen op een andere school of instelling

Bij samenwerking tussen scholen voor VO en instellingen voor BVE kan worden overeengekomen dat scholen of instellingen die tijdens het schooljaar leerlingen overnemen daarvoor een deel van de rijksvergoeding kunnen ontvangen. Dit geldt ook voor leerlingen die overstappen naar een andere school.

De ontvangende school of instelling ontvangt steeds maar een deel van de vergoeding per leerling, omdat deze in de loop van het schooljaar overstapt. Niet altijd zal deze vergoeding voldoende zijn om de kosten voor de opvang van deze leerlingen te dekken. Zo zal onverwachte groei van het aantal

deelnemers aan het VAVO kunnen leiden tot extra kosten op het gebied van huisvesting of personeel. De ontvangende school of instelling zal deze kosten willen verhalen op de school waar de nieuwe leerlingen vandaan komen.

De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag of de over te dragen rijksvergoeding steeds voldoende kostendekkend is.

2. Financiering van leerlingen op een andere school of instelling

Het wetsvoorstel laat de bepaling van de omvang van de over te dragen middelen geheel over aan de samenwerkende VO-scholen c.q. aan de VO-school en de instelling.

In geval van uitbesteding (van een deel van het programma dan wel integraal naar een VAVO-traject) is overeenstemming over de overdracht van middelen voorwaarde; uitgangspunt is hier dat de uitbesteding niet tot stand komt indien de samenwerkingspartners op dit punt niet tot overeenstemming komen. Zij bepalen dus zelf of de overdracht kostendekkend is.

In geval van overdracht bij overstap ligt dit anders, omdat het initiatief voor overstap meestal bij de leerling ligt. De mogelijkheid voor overdracht van VO-bekostigingsmiddelen is aanvullend op de huidige systematiek. Die houdt in dat in de bepaling van de lumpsum van de instellingen de effecten van voortijdige uitstroom en instroom na de teldatum elkaar uitmiddelen. In de praktijk levert dit problemen op waar tussentijdse instroom zich concentreert, dus met name in de maatwerktrajecten. Het wetsvoorstel biedt hiervoor een oplossing, maar het is niet bij voorbaat het uitgangspunt dat de overdracht volledig kostendekkend is. Het blijft primair de verantwoordelijkheid van de instelling om deze trajecten vanuit de lumpsum te financieren. Het is dus ook niet toegestaan om de overdracht van middelen als voorwaarde voor toelating van de overstappende leerling te stellen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is de memorie van toelichting met het bovenstaande aangevuld.

3. Herziening stelsel van het voortgezet onderwijs

Het voorstel komt er in feite op neer dat scholen voor voortgezet onderwijs leerlingen die moeite hebben met het halen van hun diploma, kunnen doorsluizen naar instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, waar het deze leerlingen kennelijk wél lukt een diploma te halen. Het voorstel betekent in dit opzicht niet meer dan de bestending van een bestaande praktijk. Ongetwijfeld zullen hierdoor nog meer scholen leerlingen die moeite hebben met het reguliere VO doorsturen naar het VAVO; de toelichting houdt hier ook rekening mee door een algemene maatregel van bestuur in het vooruitzicht te stellen die een verdere aanzuigende werking van het VAVO moet tegengaan.

Deze maatregelen bieden echter geen oplossing voor het onderliggende probleem dat het voortgezet onderwijs ongeschikt blijkt voor een groeiende groep leerlingen, die bij gebrek aan beter gebruik moeten maken van onderwijsvormen die in eerste instantie voor volwassen deelnemers zijn bedoeld. De Raad acht het wenselijk dat voor deze groep oplossingen worden gezocht binnen het voortgezet onderwijs. Hij adviseert te onderzoeken in hoeverre het mogelijk is deze groep leerlingen in het voortgezet onderwijs op te vangen.

De Raad adviseert in de toelichting op dit onderwerp in te gaan.

3. Herziening stelsel van voortgezet onderwijs

Het beeld dat de Raad hier schetst van het VAVO, behoeft enige nuancering. Een deel van het wetsvoorstel, vooral de mogelijkheid van uitbesteding van een gedeelte van het programma, is juist bedoeld om VO-scholen beter in staat te stellen hun doelen te realiseren en leerlingen naar een diploma te brengen. Dit past in het streven naar een grotere rol van het VO in het bieden van maatwerk voor met name de jongere risicoleerlingen, zoals ook in de Kaderbrief risicojongeren 2004 aangegeven. «Doorsluizen» vindt wel plaats bij van overstap met overdracht van middelen en in geval van uitbesteding naar een VAVO-traject. Het wetsvoorstel benadrukt hier de noodzaak van samenwerking tussen VO-school en instelling, waarbinnen zij een optimale allocatie van de leerling bepalen. Door de verdere flexibilisering en versterking van het VO kan de behoefte aan overstap en uitbesteding verminderen, maar het past binnen het beeld van gedeelde verantwoordelijkheid voor doorlopende leerlijnen dat scholen en instellingen op deze wijze kunnen samenwerken.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is de memorie van toelichting met het bovenstaande aangevuld (zie Hoofdstuk 2).

De aanpassingen naar aanleiding van de voorstellen en opmerkingen van de Raad onder 1 tot en met 3 van zijn advies hebben geleid tot invoeging van een heel nieuw Hoofdstuk 2. Het opnemen van dat nieuwe hoofdstuk heeft op enkele plaatsen in de memorie van toelichting tot aanpassingen geleid.

Verder zijn nog de volgende wijzigingen aangebracht in het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting:

- a. In artikel I, onderdeel C, is in artikel 25a, derde lid, geschrapt de achteraf overbodig geoordeelde mogelijkheid om ook af te wijken van het bepaalde bij en krachtens artikel 106 WVO;
- b. In de memorie van toelichting benadrukt de regering dat ingrepen als in dit wetsvoorstel de noodzaak illustreren om de wetgeving voor de beide sectoren (VO en BVE) zo in te gaan richten dat overgangen tussen de stelsels eenvoudiger mogelijk zijn. Zo wil de regering voorkomen dat steeds (complexe) wetsafwijkingen nodig zijn om te kunnen komen tot het gewenste doel. In die zin beschouwt de regering dit wetsvoorstel nadrukkelijk als een tussenstap op de weg naar een meer samenhangend stelsel waarin bij voorbeeld ook doorlopende leerlijnen goed zullen zijn ingebed;
- c. In de memorie van toelichting is met meer nadruk uiteengezet dat het wetsvoorstel in de eerste plaats mogelijkheden wil aanreiken voor samenwerking. Daarnaast staat de intentie om rekenschapsproblemen te voorkomen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk-Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 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. J. A. van der Hoeven