

Vergaderjaar 2011–2012

33 116

Wijziging van enkele onderwijswetten om te voorzien in een brede en duurzame grondslag voor innovatie experimenten (Innovatieve experimenteerruimte onderwijs)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel biedt een grondslag voor:

1. experimenten ten behoeve van innovatie in het onderwijs binnen de Wet op het primair onderwijs (WPO), Wet primair onderwijs BES (WPO BES), de Wet op de expertisecentra (WEC), de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), en de Wet voortgezet onderwijs BES (WVO BES), en
2. experimentele samenwerkingsverbanden tussen scholen en instellingen uit het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs.

Deze memorie van toelichting wordt gegeven mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

2. Doel

Met het wetsvoorstel willen we komen tot een optimaal wettelijk instrumentarium voor verdere kwaliteitsverbetering van het onderwijs, zodat onderwijsdeelnemers het onderwijs ontvangen dat het beste bij hen past. Dat instrumentarium is een heldere experimenteergrondslag voor innovatieve experimenten in de diverse onderwijssectoren, bruikbaar voor uiteenlopende soorten van experimenten.

We willen in navolging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) en (straks) de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) beschikken over een duurzaam wettelijk systeem om te kunnen innoveren in het primair en voortgezet (speciaal) onderwijs, ook in het Caribische deel van Nederland, en over de grenzen van de diverse sectoren heen.

Experimenteerbepalingen bieden de mogelijkheid om nieuwe ontwikkelingen te onderzoeken en te stimuleren door middel van het kunnen afwijken van de bestaande wet- en regelgeving. Zij zijn een belangrijk

instrument voor vernieuwing. Omdat daarbij wordt afgeweken van de wet, is tegelijkertijd voorzichtigheid geboden. Daarom bevat het wetsvoorstel een aantal waarborgen voor het kunnen experimenteren. Zo geldt dat afwijking van de wet ten behoeve van een experiment alleen maar bij algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld en dat de duur van zo'n experiment beperkt is.

3. Aanleiding

De sectorwetten voor het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, de educatie en het beroepsonderwijs (WPO, WPO BES, WEC, WVO en WVO BES, WEB en WEB BES) bieden geen, respectievelijk te weinig ruimte voor een slagvaardig omgaan met initiatieven tot innovatie (=verbetering van kwaliteit, organisatie, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs), die naar verwachting de komende jaren meer dan ooit aan de orde zullen zijn. Vanuit de dynamiek van elke sector maar ook vanuit een sectoroverstijgend perspectief (doorlopende leerlijnen po-vo, vmbo-mbo, vo-ho, mbo-ho) bestaat een toenemende behoefte aan innovatieruimte. Een ruimte waarin tot nu toe ad hoc en op incidentele wijze is voorzien. Het wetsvoorstel komt voort uit de volgende overwegingen en ontwikkelingen.

a. De WPO en WEC kennen geen experimenteerbepaling, en de Experimentenwet onderwijs (EWO) is niet altijd een geschikt instrument voor het voor ogen staande soort experiment;

De WPO en WEC zelf bevatten geen grondslag voor het uitvoeren van experimenten en de EWO is niet voor alles bruikbaar: zij is in beginsel niet bedoeld voor innovatie binnen en tussen onderwijssoorten, maar is vooral bedoeld voor experimenteren met onderwijs buiten de kaders van de WPO en WEC. Bij de nieuwe bepalingen is gekozen voor een formulering die bestendig is en aansluit bij de specifieke behoefte van deze sectoren. Zo is het de verwachting dat de komende tijd behoefte zal bestaan aan experimenteerruimte in de sfeer van onderwijskundige samenwerking in afwijking van WPO en/of WEC, bijvoorbeeld vanwege de problematiek die bepaalde regio's ondervinden door de demografische krimp. Dan gaat het eerder om innovatieve experimenten dan om experimenten waarvoor de EWO is bedoeld.

b. De WVO biedt wel enige experimenteerruimte maar deze is vaak te beperkt, in verband waarmee steeds ad hoc – ingrepen in wet- en regelgeving voor innovatieve experimenten noodzakelijk zijn.

Het voortgezet onderwijs kende de afgelopen jaren diverse innovatieve experimenten: leer-werktrajecten (Stb. 2003, 292), mbo1 in het vmbo (Stb. 2009, 289) en nu vm2 (Tijdelijke regeling subsidiëring experimenten leergang vmbo-mbo2 2008–2013). Het gaat daarbij om onderwijs dat past binnen bestaande wettelijke kaders maar dat een afwijkende vorm heeft, zoals «inbouw» van onderwijs uit de ene sector (bijvoorbeeld mbo) in het onderwijs van de andere sector (bijvoorbeeld vmbo). Dergelijke experimenten strekken tot verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het bestaande onderwijs: kortom, innovatie. De ruimte in de WVO om af te wijken van onderwijs- en examenbepalingen «ten behoeve van de bijzondere inrichting van het onderwijs» (artikelen 25 en 29) is te beperkt, omdat de WVO niet in algemene zin afwijkingen mogelijk maakt van bekostigings- of andere wettelijke voorschriften ten behoeve van «de bijzondere inrichting». In verband daarmee is het noodzakelijk, de bestaande wettelijke ruimte voor innovatie te vergroten.

c. De WHW en de WEB kennen een eigen innovatie-instrumentarium in de vorm van een brede, voor diverse soorten van experimenten bruikbare bepaling.

Sinds 2010 bevat de WHW een algemene experimenteergrondslag (artikel 1.7a). Ook de WEB en WEB BES zullen vanaf 1 januari 2012 zo'n experimenteerbepaling bevatten. Deze was opgenomen in de Wet tot wijziging van ondermeer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake de invoering van een beroepsgerichte kwalificatiestructuur (Kamerstukken II 2009/10, 32 316), en treedt op 1 januari 2012 in werking. Die ruimte moet nu ook voor het primair en voortgezet onderwijs worden geboden, met een zoveel mogelijk identiek juridisch instrument.

d. Het Actieplan mbo 2011–2015 tenslotte heeft het over een wettelijk experimenteerkader vmbo-mbo; dit wetsvoorstel biedt eveneens de mogelijkheid om structureel ruimte te creëren voor samenwerkingsarrangementen tussen vo-scholen en mbo-instellingen.

4. Belang van experimenteerruimte en innovatie in het onderwijs

Het belang van experimenten is dat zij de gelegenheid bieden om adequaat en op korte termijn te reageren op veranderende maatschappelijke eisen aan de kwaliteit van de uitoefening van de onderwijstaak. Te denken valt bijvoorbeeld aan de verwachte demografische verschuivingen (krimp maar in andere regio's ook een sterke groei) met specifieke problemen met bijvoorbeeld handhaving van een bepaald voorzieningenniveau.

Experimenten moeten betrekking hebben op verbetering in de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid. Als in krimpregio's door middel van experimenten een bepaald voorzieningenniveau wordt gehandhaafd, komt dit zowel ten goede aan kwaliteit als aan toegankelijkheid en doelmatigheid.

Door bijvoorbeeld verruiming van de samenwerkingsmogelijkheden in krimpgebieden kunnen de toegankelijkheid en doelmatigheid verbeteren omdat samenwerking scholen in staat kan stellen middelen doelmatiger in te zetten.

Een (te) kleine omvang van scholen kan risico's met zich meebrengen voor de kwaliteit van het onderwijs, bijvoorbeeld door een te kleine groeps grootte met een te groot verschil in leeftijd van de kinderen. Door verruimde samenwerkingsmogelijkheden kunnen scholen daar wat aan doen.

Bovendien biedt een experiment aan zowel de politiek als aan wie in de praktijk met de regels werken, de ruimte om de regels te testen op hun effecten. Dit wetsvoorstel geeft een grondslag om sneller innovaties te bewerkstelligen in het primair en voortgezet onderwijs, en een grondslag om eenvoudiger experimenten te entameren voor alle onderwijssectoren, in plaats van voor iedere innovatie of voor elk experiment een aparte wet te moeten maken. Op die manier kunnen onderwijsinstellingen nieuwe en innovatieve ideeën sneller testen.

De reikwijdte van de experimenten is toegespitst op de kwaliteit, organisatie, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs. Afwijking van bekostigingsvoorschriften kan hier een gevolg van zijn, maar is geen doel op zich om te experimenteren. Ook in het kader van samenwerking tussen scholen van verschillende sectoren zoals tussen voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs, kan er behoefte zijn om experimenten op te zetten. Hierin wordt eveneens voorzien.

Het eerste experiment dat wat het voortgezet onderwijs betreft onder het nieuwe innovatieartikel zal moeten vallen, is het experiment vm2 dat in 2008 is gestart. Het vm2-experiment is een geïntegreerde leerroute vmbo-mbo2. Leerlingen doorlopen in maximaal vier jaar de leerroute vanaf de bovenbouw van de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo tot en met een mbo- opleiding op niveau 2. Binnen het experiment is het vmbo-examen niet verplicht, waardoor vo-scholen en mbo-instellingen

zélf vorm en inhoud kunnen geven aan de leergang. Scholen krijgen daarmee meer ruimte voor onderwijs op maat voor leerlingen die in het huidige systeem grote kans hebben om uit te vallen. Voorwaarde is wel dat er een terugvalgarantie moet zijn voor leerlingen als ze dreigen uit te vallen uit het experiment. Dat experiment heeft een looptijd van zes jaar. Het experiment is nu nog gebaseerd op de Wet overige OCW-subsidies. Dat kan maar voor maximaal vier jaar, dus tot 1 augustus 2012. Het voornemen is, dit experiment voor de resterende tijd te baseren op artikel 11a.1 van de WEB, de innovatieve experimenteerbepaling die in de WEB wordt opgenomen door de Wet tot wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake de beroepsgerichte kwalificatiestructuur.

In het basisonderwijs en het speciaal onderwijs kan worden gedacht aan innovatieve experimenten met zomerscholen, toelating van driejarigen op scholen.

Verder kan gedacht worden aan speciale bekostigingsarrangementen bij een andere planning van schoolaanbod in krimpgebieden, verruiming van samenwerkingsmogelijkheden in krimpgebieden (Sleutelexperimenten) en specifieke arrangementen voor kindcentra waarin onderwijs wordt geïntegreerd met zorg, cultuur of sport.

5. Uitvoering en handhaving

Aan het van kracht worden van dit eenmaal tot wet verheven wetsvoorstel als zodanig zijn geen uitvoerings- en handavingsgevolgen verbonden: die gevolgen zijn er pas indien de nieuwe wettelijke mogelijkheid daadwerkelijk wordt benut voor een specifiek experiment.

6. Administratieve lasten

Aan het van kracht worden van dit eenmaal tot wet verheven wetsvoorstel als zodanig zijn geen administratieve lasten verbonden: die gevolgen zijn er pas indien een specifiek experiment van start gaat.

7. Financiële gevolgen

Aan het van kracht worden van dit eenmaal tot wet verheven wetsvoorstel als zodanig zijn geen financiële gevolgen verbonden: die gevolgen zijn er pas indien een specifiek experiment van start gaat.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikelen I, II, III, IV en V

De opzet van de hier voorgestelde experimenteerbepaling voor het primair en voortgezet onderwijs in zowel continentaal als Caribische Nederland is ontleend aan artikel 1.7a van de WHW zoals in de WHW opgenomen door aanvaarding in 2010 van het wetsvoorstel Versterking besturing (Kamerstukken II 2008/09, 31 821). Een soortgelijke experimenteerbepaling is op haar beurt opgenomen in de Wet tot wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake de invoering van een beroepsgerichte kwalificatiestructuur (Kamerstukken II 2009/10, 32 316). Dit artikel treedt op 1 januari 2012 in werking.

Het experimenteerartikel in de WPO, WPO BES, WEC, WVO en WVO BES is grotendeels gelijklopend voor alle sectoren en biedt de ruimte tot innoveren, flexibel inspelen op veranderingen en het «testen» van nieuw beleid voordat dit beleid integraal wordt ingevoerd. Die mogelijkheid is

omgeven met waarborgen voor rechtszekerheid en betrokkenheid van de politiek (regering en Staten-Generaal). De vrijwel gelijkkluidende experimenteerartikelen uit de diverse sectorwetten worden hierna als één artikel toegelicht.

Op grond van het eerste en tweede lid van het nieuwe artikel kan bij wijze van experiment bij algemene maatregel van bestuur worden afgeweken van bepalingen over onderwijs en (alleen in het voortgezet onderwijs) examens, benoembaarheid van onderwijspersoneel, bekostiging en gegevensverstrekking. Op het niveau van de algemene maatregel van bestuur worden de zaken geregeld die te maken hebben met de afwijking van de wet, de duur van die afwijking van de wet (dus de duur van het experiment), welke regels er in de plaats van die wettelijke regels komen, en aan de hand van welke criteria het experiment wordt geëvalueerd. In ieder geval zal doelmatigheid één van de criteria zijn aan de hand waarvan het experiment wordt geëvalueerd.

Het experiment wordt nader uitgewerkt bij ministeriële regeling (derde lid).

Het vijfde lid verplicht tot tijdige evaluatie van het experiment en overlegging aan het Parlement van een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk, en tot het bepalen van een standpunt over het omzetten van het experiment in structurele regelgeving. De evaluatie zal vanuit het oogpunt van effectbeoordeling zoals gezegd ook een beoordeling moeten omvatten van de doelmatigheid van de desbetreffende experimenteermaatregel.

De afwijkingen, bedoeld in het zesde lid, hebben betrekking op de reikwijdte van de daar genoemde wetten. Het kan bijvoorbeeld noodzakelijk blijken om een experimentele opleiding wat het primair onderwijs betreft onder te brengen in de Leerplichtwet 1969. Daarnaast kan het noodzakelijk blijken om experimentele opleidingen in het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs te brengen binnen de reikwijdte van de Leerplichtwet 1969, de Les- en cursusgeldwet, de WSF 2000 of de WTOS. Dat kan dan gebeuren door af te wijken van de begripsbepalingen van in die wetten genoemde onderwijssoorten.

Het zevende lid heeft betrekking op experimenten die berusten op samenwerking tussen onderwijsinstellingen uit verschillende sectoren, zoals het vo- en het bve-domein. Bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld welke wettelijke voorschriften van toepassing of van overeenkomstige toepassing zijn op de samenwerking. De afwijkingsmogelijkheden van het zesde lid gelden ook hier. Doordat voor de algemene maatregel van bestuur een voorhangprocedure wordt voorgesteld (achtste lid), kunnen de Staten-Generaal vooraf invloed uitoefenen op het voorgenomen experiment.

Artikel VI

Artikel 11a.1, vierde lid, beperkt de maximale duur van een experiment tot zes jaar. In artikel VI is een overgangsbepaling opgenomen om te regelen dat het experiment leergang vm2 als onderwijskundig programma weliswaar een duur van ten hoogste zes jaar heeft, maar dat een binnen die zes jaar – te rekenen vanaf 1 augustus 2008 – gestarte opleiding, met een studieduur van vier jaar, wel door de leerling kan worden afgemaakt. Omdat een leergang vier jaar duurt, zal in de praktijk de laatste leergang, die wordt gestart op 1 augustus 2013, aflopen in juli 2017.

Het experiment leergang vm2 (voorheen: experiment leergang vmbo-mbo2) is op 1 augustus 2008 gestart op basis van de Tijdelijke regeling subsidiëring experimenten leergang vmbo-mbo2 2008–2013 (Stcrt. 2008, nr. 111), die is gebaseerd op de Wet Overige OCW-subsidies. Deze regeling vervalt met ingang van 1 augustus 2012. Vanaf die datum

zal het experiment leergang vm2 zijn grondslag vinden in een algemene maatregel van bestuur gebaseerd op artikel 11a.1 van de WEB.

Een equivalent van deze overgangsbepaling is niet in de WEB BES opgenomen, omdat genoemde regeling en algemene maatregel van bestuur dit experiment voor de jaren 2008–2013 regelen. Het experiment was dus lang voor de inwerkingtreding in 2010 van de WEB BES al gestart.

Artikel VII

Dit artikel heeft betrekking op samenwerkingsverbanden tussen hoger onderwijs instellingen, bedoeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en scholen, bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs dan wel instellingen, bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs. Bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld welke wettelijke voorschriften van toepassing of van overeenkomstige toepassing zijn op de samenwerking.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart