

Lei-Document 62



28 augustus 2017

Uitgave van de Leido Academy, het thema-netwerk voor LevenLang Leren

(Dit nummer haakt o.a. in op PamflAd 13)

Gevolgen van amendement over meer dan de helft van een Ad bij het mbo:

Een nadere analyse van de wet- en regelgeving...

met concrete voorstellen...

Wat komt u zoal tegen in deze nieuwsbrief?

- Gebruiken van het begrip 'verzorgen' – en niets anders
- Analyse van het amendement en de consequenties: nieuwe aanvullende inzichten
- Doornemen van de betreffende wetsartikelen laat zien dat er veel moet worden aangepast en dat er een compacte tekst mogelijk is om verwarring te voorkomen
- Kijken naar het doel van het amendement, en de vertaling naar mogelijkheden, levert nieuwe constructies op
- Aanpassen van het artikel in de wet voor het mbo, betreffende de Ad
- Samenwerking is van belang, met een overeenkomst van beide kanten (mbo en hbo)
- Wat taalfouten weghalen... en aanpassen van de kop van het artikel

Waarschuwing: Dit is een spoiler!

Na alle analyses, beschouwingen en gedachten rond het indikken van het artikel over 'format B', dus een deel van de Ad-opleiding op een mbo-locatie, rolt er aan het eind van dit nummer het volgende voorstel uit om artikel 7.8a een plek te geven in de wet met slechts één lid:

Artikel 7.8a Associate degree-opleidingen *in samenwerking met andere instellingen*

Onze Minister kan op aanvraag van een instellingsbestuur goedkeuren dat een deel van een associate degree-opleiding, niet betrekking hebbende op de afstudeerfase en het afsluitend examen, **buiten de eigen vestigingsplaats wordt verzorgd in samenwerking met en op een locatie van** een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1, onderdeel b, **dan wel** artikel 1.4.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs

Inleiding

In PamflAd 13 is aangegeven dat we in dit nummer op basis van nadere analyses ingaan op de consequenties van de nieuwe wetgeving voor de Ad als opleiding, en dan specifiek als het gaat om 'format B' waarbij een deel van de Ad op een mbo-locatie kan worden verzorgd.

Daarbij zal blijken dat er nog wel wat aan te passen valt als het gaat om de duidelijkheid van het desbetreffende artikel – los van wat taalkundige oneffenheden.

Het is een technische analyse, dus voor de direct betrokkenen bedoeld. Maar we raden veel andere lezers aan om toch ook maar even door te bijten. Het laat zien dat wetgeving geen simpele exercitie is en dat het tevens handig is om goed naar de praktijk te kijken – altijd al een basis voor een effectieve formulering van wat nodig is om een systeem goed te laten functioneren.

Verzorgen, aanbieden en uitvoeren

Laten we beginnen met een 'taalkundige' kwestie, maar wel van wezenlijk belang. Bij de Ad-opleiding is het de hogeschool die volledig verantwoordelijk is, met alles erop en eraan. Bij 'format B', dus voortvloeiend uit WHW-artikel 7.8a, is dat het punt waarom het nu allemaal lijkt te draaien.

De mbo-locatie is beschikbaar voor het geven van lessen en het doen van projecten, practica en andere onderwijseenheden, los van de afstudeerfase en het examen, nog steeds door de hogeschool te verzorgen. Dat daarvoor door de hogeschool een beroep wordt gedaan op de mogelijkheden die de mbo-instelling biedt qua personeel, ruimtes, materiaal, inschakeling werkveld, is wat de constructie nu juist zo interessant en uitdagend maakt.

Het is noodzakelijk om (nog eens) te wijzen op de formulering die nu en straks wordt gebruikt. De aanpak betekent dat de hogeschool erop wordt aangesproken dat alles, maar dan ook echt alles, onder haar verantwoordelijk gebeurt als het gaat om: verzorgen, aanbieden en uitvoeren – begrippen die de wetgever nu wil gaan gebruiken. Het is nodig, ook gezien de huidige wet voor het hoger onderwijs, om slechts een van deze begrippen te gebruiken: *verzorgen*.

De mbo-instelling doet dus in strikt formele zin geen van deze zaken, als partner van de hogeschool. Dat is wel degelijk de formele situatie... Bovendien zou in het geval van het verzorgen van de Ad – in welke vorm dan ook – inhouden dat er binnen het Nederlandse onderwijssysteem een derde aanbieder komt van hbo-opleidingen, naast de hogeschool en universiteit. Deze aanbieder zou onder het ho-regime moeten gaan functioneren en dat ligt zeker niet voor de hand. In Nederland is al heel vaak gezegd dat er geen behoefte is aan een nieuw type hogeschool.

We pakken de meest recente wettekst erbij, zoals deze is aangenomen, om met frisse inzichten alles in ogenschouw te nemen:

1. Onze Minister kan op aanvraag van een instellingsbestuur goedkeuren dat een deel van een associate degree-opleiding wordt **uitgevoerd** door een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1, onderdeel b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs dan wel een andere instelling voor beroepsonderwijs als bedoeld in artikel 1.4.1 van die wet.
2. Indien Onze Minister goedkeuring als bedoeld in het eerst lid verleent, wordt ten minste de helft van de associate degree-opleiding, waaronder in ieder geval de afstudeerfase en het afsluitend examen, **verzorgd** door de instelling voor hoger onderwijs. Op verzoek van het instellingsbestuur kan Onze Minister in bijzondere gevallen toestaan dat minder dan de helft van een dergelijke opleiding, met uitzondering van de afstudeerfase en het afsluitend examen, door de instelling voor hoger onderwijs wordt **verzorgd**.
3. Voor zover de associate degree-opleiding wordt **uitgevoerd** door een andere instelling voor beroepsonderwijs als bedoeld in artikel 1.4.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs is artikel 7.34, vijfde lid, van overeenkomstige toepassing.

We zien dat de begrippen 'uitvoeren' en 'verzorgen' allebei twee keer worden gebruikt. Bij het 'uitvoeren' gaat het mis omdat deze manier van handelen in beide gevallen wordt gekoppeld aan de mbo-instelling dan wel de (private) rechtspersoon die ook mbo-kwalificaties mag aanbieden. Bovendien is het beter, zoals al gezegd, om maar één begrip te gebruiken: *verzorgen*. Dit begrip wordt bovendien reeds overal als enige in de WHW gebruikt, om aan te geven dat een instelling een opleiding mag verzorgen.

Er zal naar onze mening een aanpassing dienen plaats te vinden in dit artikel. Die aanpassing kan worden meegenomen bij het herstellen van de tekst in lid 2, als het gaat om de formulering en waarbij in PamflAd 12 door ons ruim aandacht is besteed. Zie verderop voor een verregaand voorstel op dit punt.

Ook moet sowieso in lid 3 van dit artikel nog een correctie plaatsvinden omdat er staat: 'de associate degree-opleiding wordt uitgevoerd', terwijl het uiteraard gaat om een deel daarvan, met inachtneming van de leden 1 en 2. En er kan ook nog een taalfout worden hersteld in een ander artikel, waarnaar verwezen wordt.

Bij lid 3 betreft het de niet-bekostigde aanbieders van mbo-kwalificaties, en die kunnen afstands-onderwijs inzetten en zijn formeel niet gebonden aan de regels voor de doelmatigheid, zoals die wel van toepassing zijn op bekostigde mbo-instellingen.

Ons voorstel is om op basis hiervan de leden 1 en 3 als volgt aan te passen, op een geschikt moment – maar verderop gaan we nog verdere stappen zetten – dus voorlopig hier:

1. Onze Minister kan op aanvraag van een instellingsbestuur goedkeuren dat een deel van een associate degree-opleiding wordt **verzorgd in samenwerking met** een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1, onderdeel b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs dan wel een andere instelling voor beroepsonderwijs als bedoeld in artikel 1.4.1 van die wet.
2. ... (zie hieronder)
3. Voor zover **dit deel** van de associate degree-opleiding wordt **verzorgd in samenwerking met** een andere instelling voor beroepsonderwijs als bedoeld in artikel 1.4.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs is artikel 7.34, vijfde lid, van overeenkomstige toepassing.

De formulering in deze leden, en specifiek lid 3, is voldoende aangezien het 'verzorgen' in alle gevallen impliceert dat dit gebeurt door de hogeschool (instelling voor hoger onderwijs), met alle verantwoordelijkheden van dien conform de WHW.

Dan dit: In lid 3 wordt verwezen naar artikel 7.34, het vijfde lid. Daaraan zal ook even gesleuteld moeten worden, in ieder geval qua taal. Het was: Ad-programma *dat...* en het wordt: Ad-opleiding *die...* En dat geldt ook voor eventuele andere, gelijksoortige artikelen.

Artikel 7.34, vijfde lid

Nu:

Een student die een associate degree-opleiding volgt dat voor een deel wordt uitgevoerd door een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1, onderdeel b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs heeft gedurende de tijd dat hij de opleiding volgt recht op toegang tot alle relevante onderwijsvoorzieningen van die instelling.

Straks:

Een student die een associate degree-opleiding volgt **die** voor een deel wordt **verzorgd in samenwerking met** een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1, onderdeel b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs heeft gedurende de tijd dat hij de opleiding volgt recht op toegang tot alle relevante onderwijsvoorzieningen van die instelling.

De samenwerking waarover hier wordt gesproken, wordt vastgelegd in een bilaterale samenwerkingsovereenkomst.

Artikel 7.8a. Associate degree-opleidingen

Na te hebben gekeken naar de leden 1 en 2 van artikel 7.8a, pakken we de draad van PamflAd 12 weer op als het gaat om het tweede lid.

Kop van het artikel

Maar laten we ook even naar de kop van het artikel kijken: *Associate degree-opleidingen*. Een op die plek een algemene kop en nog verwarrend ook, want het gaat niet om de Ad-opleidingen in het algemeen, maar om de samenwerking met een mbo-instelling in het bijzonder.

De reden hiervoor is gelegen in het feit dat in de (huidige) wet de algemene beschrijving van het Ad-programma ook onder dit artikel valt en de betreffende leden van het artikel straks worden verplaatst naar elders in de WHW.

Kan de kop worden: *'Associate degree-opleidingen in samenwerking met andere instellingen'*?

Wat wordt nu eigenlijk beoogd?

De gedachte achter dit artikel is dat een hogeschool kan voorstellen, om allerlei redenen, een deel van de Ad-opleiding op een mbo-locatie te verzorgen. Daarbij kennen we twee opties:

1. De mbo-instelling bevindt zich in dezelfde gemeente als de hogeschool. In dat geval kan alles aangezien het bij de doelmatigheid e.d. niet gaat om het gebouw maar om de plaats, in dit geval 'gemeten' aan de hand van de gemeentegrenzen. De Rotterdam Academy is hiervan een voorbeeld, aangezien de ROC's Albeda en Zadkine zich ook in Rotterdam manifesteren als het gaat om dit initiatief.
2. De mbo-instelling bevindt zich in een andere gemeente dan alwaar de hogeschool zich heeft gevestigd, met een mbo-locatie ergens in Nederland. Het betekent dat een nieuwe vestigingsplaats voor de hogeschool wordt gemaakt, wel een specifieke plek en daarom is dit artikel er in de WHW (en wat wij 'format B' noemen). Er is geen apart onderzoek naar de doelmatigheid nodig, in deze (oorspronkelijke) opzet.

Kortom, het gaat niet om de samenwerking op zich – want die is altijd mogelijk, hoe je het ook wendt of keert, met de hogeschool aan het roer. Het artikel beoogt het hebben van een kans voor studenten (voltijd, deeltijd en duaal) om de Ad te volgen op een locatie die meer aansluit bij de wijze waar hun 'studeerbaarheid' kan worden ingevuld. Dan mag je denken aan onderwijskundige en pedagogische redenen, maar ook tijd, geld en samenwerking met het regionale werkveld mogen niet uit het oog worden verloren.

In het artikel staat nu de constructie die kan leiden tot beide opties. Maar het gaat natuurlijk om de tweede, format B, om alzo bepaalde regels van de CDHO te kunnen omzeilen – en om geen beroep behoeven te doen op de beleidsregel voor de doelmatigheid. Dus laat de overheid dit dan ook maar duidelijk maken.

Formulering instellingen in de w.e.b.

De gelegenheid doet zich voor om ook 'food for thought' mee te geven aan de Neerlandici bij OCW. Een interessante klus, omdat alles in de eerste plaats juridisch dient te zijn dichtgetimmerd. Maar met alle aanpassingen van dit artikel, eerst door OCW en vervolgens via een amendement, in het verlengde van de algehele aanpassing en opfrissing van de WHW ten gevolge van de transformatie van programma naar opleiding, kunnen allerlei constructies op de schop. Ook kan scherp naar allerlei verwijzingen worden gekeken.

Wat kan er anders?

- Er staat een verwijzing naar de wet educatie en beroepsonderwijs (w.e.b.), naar de instellingen. Omdat er twee mogelijkheden zijn, met beide een eigen artikel – en er dus impliciet een 'verdeling' plaatsvindt – kan de verwijzing 'andere' verdwijnen. Dat in het w.e.b.-artikel 1.4.1 in de kop 'andere' staat (zie hieronder), is daar op z'n plaats, om voor die aanbieders het onderscheid met de ROC's en AOC's te maken, maar op deze plek is het als zodanig niet relevant.

Artikel 1.4.1. Andere instellingen voor beroepsonderwijs

1. Onze Minister besluit op aanvraag van het bevoegd gezag van een andere dan een in artikel 1.1.1. onder b bedoelde instelling of van een instelling dat aan de met goed gevolg afgelegde examens of onderdelen van examens...

- In lid 3 staat 'In zover...'. Deze aanhef is vooral overbodig geworden vanwege het feit dat dit lid eerder deel uitmaakte van lid 2. Dan is het een interne verwijzing, binnen het lid. Daarvan losgemaakt, is niet helder waarop 'in zover' terugslaat. Er moet dus een meer 'zelfstandige' formulering worden gebruikt.

Leden 1 en 3 aanpassen hieraan

Verderop pakken we lid 2 mee. Maar eerst dit allemaal goed afhandelen, voor de leden 1 en 3.

Voorstel:

1. Onze Minister kan op aanvraag van een instellingsbestuur goedkeuren dat een deel van een associate degree-opleiding **buiten de vestigingsplaats** wordt **verzorgd in samenwerking met en op een locatie van** een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1, onderdeel b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs **dan wel** artikel 1.4.1 van die wet.
2. ... (zie hieronder)
3. **In het geval van de samenwerking met een instelling** voor beroepsonderwijs als bedoeld in artikel 1.4.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs is artikel 7.34, vijfde lid, van overeenkomstige toepassing.

Lid 2 van dit artikel

In PamflAd 12 is aangegeven dat de aangenomen tekst voor dit artikel naar onze mening niet klopt, wel qua achterliggende bedoeling maar niet als het gaat om de huidige formulering:

2. Indien Onze Minister goedkeuring als bedoeld in het eerst lid verleent, wordt ten minste de helft van de associate degree-opleiding, waaronder in ieder geval de afstudeerfase en het afsluitend examen, verzorgd door de instelling voor hoger onderwijs. Op verzoek van het instellingsbestuur kan Onze Minister in bijzondere gevallen toestaan dat minder dan de helft van een dergelijke opleiding, met uitzondering van de afstudeerfase en het afsluitend examen, door de instelling voor hoger onderwijs wordt verzorgd.

Maar er is meer aan de hand. Door te sleutelen aan de formuleringen en de mogelijke scenario's is er nu sprake van:

- een algemene regeling: *een deel*,
- een norm daarvoor: *minstens de helft*, en:
- een uitzondering daarop: *minder dan de helft*.

Daarnaast spreekt lid 2 over 'bijzondere gevallen'. Kan iemand helder uitleggen wat 'bijzonder' in juridische termen is – en wie vaststelt hoe bijzonder het geval is: het CvB of de Minister?

Het lijkt gewoon het beste dat het CvB met een voorstel komt, met een scherpe onderbouwing van de keuzes die worden gemaakt – en vervolgens kan de Minister (samen met NVAO, CDHO, OCW) op basis van de aangevoerde argumenten een weloverwogen besluit nemen. In de loop der tijd ontstaat er vanzelf een vorm van jurisprudentie, met ruimte voor innovatieve initiatieven.

Dus kan dit anders. Is het een kwestie van in elkaar schuiven?

Mocht de overheid hierin niet helemaal meegaan: Er kan in ieder geval taalkundig nog wat worden rechtgezet. In lid 1 staat: ... *kan... goedkeuren*, in lid 2 staat: ... *goedkeuring... verleent*... Twee verschillende acties, maar in 'goedkeuren' zit 'verlenen' opgesloten.

Hier gaan we, met de meest simpele invulling van het artikel, met de leden 1 en 2 in elkaar geschoven – en lid 3 wordt daarmee lid 2:

1. Onze Minister kan op aanvraag van een instellingsbestuur goedkeuren dat een deel van een associate degree-opleiding, niet betrekking hebbende op de afstudeerfase en het afsluitend examen, **buiten de eigen vestigingsplaats** wordt **verzorgd in samenwerking met en op een locatie van** een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1, onderdeel b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs **dan wel** artikel 1.4.1 van die wet.
2. **In het geval van een instelling** voor beroepsonderwijs als bedoeld in artikel 1.4.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs, is artikel 7.34, vijfde lid, van overeenkomstige toepassing

Nog simpeler kan het, als artikel 7.34, vijfde lid, wordt aangepast. Nu:

Een student die een associate degree-opleiding volgt dat voor een deel wordt uitgevoerd door een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1, onderdeel b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs, heeft gedurende de tijd dat hij de opleiding volgt recht op toegang tot alle relevante onderwijsvoorzieningen van die instelling.

En breid dit lid uit:

Een student die een associate degree-opleiding volgt dat voor een deel wordt uitgevoerd door een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1, onderdeel b, **of artikel 1.4.1** van de Wet educatie en beroepsonderwijs, heeft gedurende de tijd dat hij de opleiding volgt recht op toegang tot alle relevante onderwijsvoorzieningen van die instelling.

En aanpassen als het gaat om het verzorgen en de taalfout, eerder behandeld in dit nummer:

Een student die een associate degree-opleiding volgt **die** voor een deel wordt **verzorgd in samenwerking met** een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1, onderdeel b, **of artikel 1.4.1** van de Wet educatie en beroepsonderwijs, heeft gedurende de tijd dat hij de opleiding volgt recht op toegang tot alle relevante onderwijsvoorzieningen van die instelling.

Zodoende houden we alles bij elkaar alleen nog over voor artikel 7.8a:

Onze Minister kan op aanvraag van een instellingsbestuur goedkeuren dat een deel van een associate degree-opleiding, niet betrekking hebbende op de afstudeerfase en het afsluitend examen, **buiten de eigen vestigingsplaats** wordt **verzorgd in samenwerking met en op een locatie van** een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1, onderdeel b, **dan wel** artikel 1.4.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs

Mooi compact. En veel minder kans op onnodige en verwarrende discussies...