

Vergaderjaar 1983–1984

18 197

Wet op de erkende onderwijsinstellingen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

In 1973 is de Wet erkenning instellingen schriftelijk onderwijs (Weiso, Stb. 1972, 746) in werking getreden, waarmee inmiddels goede ervaringen zijn opgedaan. Het is van wezenlijk belang voor de deelnemers, het bedrijfsleven en de bemiddelende instanties op het terrein van de om-, her- en bijscholing om meer duidelijkheid te hebben omtrent de kwaliteit van instellingen voor buitenschools mondeling onderwijs. Van deze zijde wordt aangedrongen voor dit soort onderwijs een erkenningsregeling tot stand te brengen zoals voor het schriftelijk onderwijs reeds geldt. Ook in de kring van het buitenschools mondeling onderwijs is men hiervan voorstander. De in deze wet vervatte bepalingen verdragen zich met de grondwettelijke vrijheid van onderwijs, omdat de instelling die erkend wil worden, zich vrijwillig onder het regime van deze wet plaatst, en zich daarmee vrijwillig onder toezicht plaatst.

De erkenningsregeling past binnen het regeringsbeleid op het terrein van de volwasseneneducatie. Dit beleid, zoals omschreven in de Beginselennota Volwasseneneducatie van mei 1981, is gebaseerd op het cultureel politiek beginsel van de permanente educatie. Dit beginsel houdt in dat aan ieder mogelijkheden tot educatie worden geboden passend bij zijn leeftijd, situatie en ervaringen. Daarnaast is de beroepseducatie een belangrijk aspect van de volwasseneneducatie. Een en ander impliceert dat naast de door de overheid bekostigde instellingen een net van herkenbaar kwalitatief goede instellingen als extra keuzemogelijkheid binnen het bereik van een ieder komt. Verwacht wordt dat bij de instellingen als gevolg van hun erkenning de behoefte zal kunnen ontstaan ook voor het eigen diploma een meer algemene erkenning te krijgen, in die zin dat de door de erkende instellingen gediplomeerden in een of meer vakken vrijstelling zullen kunnen krijgen van een examen of een staatsexamen ressorterend onder het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Ten einde dit te bereiken zullen naar verwachting erkende instellingen in voorkomende gevallen hun onderwijsprogramma afstemmen op het programma van het bekostigde onderwijs. Een afstemming in tegenovergestelde richting behoort uiteraard eveneens tot de mogelijkheden. Vele niet bekostigde instellingen voor mondeling en schriftelijk onderwijs komen reeds tegemoet aan de beleidsuitgangspunten inzake de volwasseneneducatie. Een belangrijk kenmerk van dat niet bekostigde onderwijs is de gevarieerdheid van het cursusaanbod

en het vermogen flexibel in te spelen op zich wijzigende maatschappelijke behoeften. Voorts blijken vele instellingen in staat hun cursussen aan te passen aan de situatie van de deelnemer, met name in verband met diens in het verleden opgedane leerervaringen en in verband met de beschikbare studietijd van de cursist.

Deze wet beoogt niet alleen de overzichtelijkheid te vergroten van dit omvangrijke deel terrein van de volwasseneneducatie, maar is vooral gericht op grotere bescherming van de consument en bewaking van de kwaliteit van de opleidingen voor niet bekostigd onderwijs. Dit laatste wordt mogelijk omdat in de wet voorwaarden voor erkenning worden gegeven. Deze hebben betrekking op onder meer de kwaliteit van de cursussen (artikel 9 juncto artikel 11), de examens (artikelen 12 en 13), diploma's, certificaten en verklaringen (artikel 14) en de bevoegdheid van auteurs en docenten (artikel 7). Indien het soorten onderwijs betreft, waarmee een ander departement op enige wijze relatie heeft, zal uiteraard in voorkomende gevallen een en ander in goed overleg met het betrokken departement geschieden.

Een mogelijkheid om in beroep bij de Kroon te gaan, zoals geregeld was in de Wet erkenning instellingen schriftelijk onderwijs (artikel 16) wordt niet opgenomen omdat de beslissingen tot afwijzing van een verzoek om erkenning alsmede de beslissingen tot intrekking van een erkenning in overwegende mate het karakter van gebonden beslissingen hebben, voor de beoordeling waarvan de rechter die op grond van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen daartoe bevoegd is, goed is toegerust.

Bij het aangeven van de aard en totale omvang van het buitenschools onderwijs moet een voorbehoud worden gemaakt. Het terrein is moeilijk te kwantificeren aangezien niet erkende onderwijsinstellingen nergens als zodanig zijn geïnventariseerd. Het aanvragen van erkenning is geheel vrijwillig en moet uitgaan van de instelling. Verwacht mag worden dat instellingen die geheel of nagenoeg geheel voldoen aan de in het onderhavige wetsontwerp genoemde voorwaarden eerder een aanvraag tot erkenning zullen indienen dan de instellingen die in belangrijke mate niet voldoen aan deze voorwaarden.

De omvang van het onderwijs dat rechtstreeks op grond van de wet of op grond van de in artikel 2, tweede lid onder b5, bedoelde algemene maatregel van bestuur zou kunnen worden erkend, is ongelimiteerd. Theoretisch is het mogelijk hieronder al het niet bekostigd en niet aangegeven onderwijs te laten vallen. Om organisatorische redenen is het voorshands niet mogelijk al het niet schriftelijk onderwijs in zijn geheel onder de erkenningsregeling te brengen. Derhalve is besloten tot gefaseerde invoering van de mogelijkheid tot erkenning. Regelrecht op grond van deze wet zullen alleen instellingen voor schriftelijk onderwijs en instellingen die opleiden voor staatsexamens en vestigingsexamens in aanmerking kunnen komen voor erkenning. Voor wat betreft het schriftelijk onderwijs zijn dit instellingen waarbij ongeveer 300 000 cursisten zijn ingeschreven. Bij het niet schriftelijk onderwijs gaat het – afhankelijk van de fase van invoering van de erkenningsregeling – mogelijk om 100 000–400 000 ingeschreven cursisten. Het feitelijk beleidsmaximum bedraagt momenteel ongeveer 700 000 cursisten.

In materiële zin is het onderhavige wetsontwerp een uitbreiding van het terrein van de Wet erkenning instellingen schriftelijk onderwijs met het terrein van het mondeling onderwijs. Dit houdt in dat studerende bij het erkende mondeling onderwijs op dezelfde wijze als nu de studerende bij het erkende schriftelijk onderwijs, in voorkomende gevallen in aanmerking zullen kunnen komen voor een tegemoetkoming in de studiekosten. De extra kosten aan tegemoetkomingen die hieruit voortvloeien worden begroot op f 500 000 welk bedrag door reallocatie binnen de begroting van Onderwijs en Wetenschappen wordt gedekt. De kosten van onder meer het deskundigenonderzoek zullen voorshands moeten worden bestreden uit het desbetreffende artikel voor het schriftelijk onderwijs.

Artikelen

Artikel 1. In combinatie met artikel 2 leggen de definities onder b en c vast welk onderwijs voor erkenning in aanmerking kan komen. Het aangegeven onderwijs is uitgezonderd, aangezien de aanwijzing al gezien wordt als een vorm van erkenning, zodat er aan een extra erkenning van die categorie onderwijs geen behoefte bestaat.

Artikel 2. Het begrip «soorten» is een flexibel begrip. Naar gelang de behoefte en mogelijkheden, kan een ruime dan wel een beperkte soort onderwijs aangewezen worden die voor erkenning in aanmerking kan komen.

Artikel 3. Dit artikel bevat de basis van de wet: het beginsel van de erkenning. Het negatief pendant van dit artikel – intrekking van de erkenning – is vevat in artikel 19, eerste lid onder b, en vijfde lid. Gezien de bijzondere, historisch gegroeide, relatie van het landbouwonderwijs, ressorterende onder het ministerie van Landbouw en Visserij, met het onderwijs dat onder het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen ressorteert (vergelijk WVO, WWO e.a.), is de tweede volzin opgenomen.

Artikel 4. De regeling van de procedure voor de instelling om een erkenning te verkrijgen is in dit artikel opgenomen en beperkt zich voor het bevoegd gezag tot het opgeven van een aantal noodzakelijk geachte gegevens. De gegevens met betrekking tot het aantal cursisten zijn niet bedoeld als criterium voor erkenning, zij worden gevraagd ten behoeve van de statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Indien nog nadere gegevens nodig worden geacht, kunnen deze worden opgevraagd. Het derde lid geeft daartoe de bevoegdheid.

Het vierde lid opent de mogelijkheid een deskundigenonderzoek in te stellen naar de kwaliteit van de door de instelling te geven cursussen. Bij dit onderzoek dienen bepaalde aspecten zoals de inhoud van het lesmateriaal, de indeling van het lesmateriaal, de behandeling van de leerstof en de studiebegeleiding te worden betrokken. Een nadere uitwerking van bovengenoemde aspecten, toegespitst op het schriftelijk onderwijs, is opgenomen in een bijlage bij deze memorie van toelichting.

Artikel 5. De minister beslist binnen 1 jaar na ontvangst van het totale pakket aan stukken, namelijk het verzoek en alle gegevens die op grond van artikel 4, tweede lid, daarbij gevoegd moeten zijn. Wanneer gegevens genoemd in artikel 4, tweede lid, ontbreken, wordt derhalve de aanvang van de termijn van 1 jaar opgeschort totdat alle gegevens ontvangen zijn.

Artikel 6. Het bevoegd gezag van de erkende instelling is verplicht de erkenning te vermelden in van haar uitgaande stukken – inclusief reclame en wervingsmateriaal – om zich op die wijze te onderscheiden van de niet erkende instellingen. Dit is in het belang van de toekomstige cursist, omdat deze is gebaat bij een duidelijke informatie. De oorspronkelijke beschikking kan aangepast worden door middel van wijzigingsbeschikkingen, zodat het bevoegd gezag van de instelling kan adverteren met het oorspronkelijke nummer, onder vermelding van de laatstelijke wijziging.

Artikel 7. De auteurs en docenten aan de erkende instellingen behoeven niet in het bezit te zijn van een bewijs van voldoende pedagogische en didactische voorbereiding. Dit is van belang, omdat de instellingen vaak docenten hebben die afkomstig zijn uit het bedrijfsleven en die slechts enkele lessen verzorgen. Ten opzichte van de Wet erkenning instellingen schriftelijk onderwijs is in de tekst van het tweede lid van dit artikel de verplichting van de minister tot het horen van de inspectie vervallen. Dit omdat het vreemd voorkomt dat de minister zijn eigen apparaat zou moeten horen. In de praktijk wint de minister wel het advies van de inspectie in.

Artikel 8. Het vereiste dat de leden van de directie van de erkende instelling bij hun in functie treding in het bezit moeten zijn van een verklaring omtrent het gedrag was niet opgenomen in de Wet erkenning instellingen schriftelijk onderwijs. Dit vereiste is hier opgenomen ten einde een optimale waarborg te geven dat de erkende instelling bonafide is te achten. Aangezien in de overige onderwijswetten niet meer gevraagd wordt dan dat een leraar bij zijn benoeming in het bezit is van een verklaring omtrent het gedrag, wordt er ook hier niets geregeld voor het geval een lid van de directie niet meer in aanmerking zou komen voor een verklaring omtrent het gedrag. De mogelijkheid bestaat dan dat de inspectie op grond van artikel 22 onder c de minister inlicht en eventueel een voorstel tot intrekking der erkenning doet wanneer de instelling het belang van het onderwijs zodanig schaadt (artikel 16) dat zij niet meer voldoet aan de voorschriften gegeven krachtens deze wet (artikel 19).

Artikel 9. Het eerste lid van dit artikel heeft de bedoeling zekerheid te geven dat de inhoud van de cursus en de vooropleiding dan wel het niveau van de cursist op de juiste wijze op elkaar zijn afgestemd (vergelijk ook artikel 110, tot en met e). Daarbij moet rekening worden gehouden met de opgedane ervaring van de toekomstige cursist, die misschien niet over de nodige diploma's beschikt, maar wel in staat kan worden geacht de cursus te volgen en te voltooien. Tevens is bedoeld aan te geven dat de cursus voor de cursist binnen de opgegeven cursusduur redelijkerwijs te volbrengen moet zijn.

De in het tweede lid genoemde voorschriften omtrent de kwaliteit van de cursussen – waaronder mede verstaan moet worden correctie van werk en dergelijke – zullen mede gebaseerd worden op de uitgangspunten van het regeringsbeleid ter zake van de volwasseneneducatie.

Artikel 10. De ondergetekende is van mening, dat het gewenst is de consument te beschermen tegen ongeoorloofde praktijken, die zich bij de werving voor cursussen zouden kunnen voordoen. De werving zal dan ook op een behoorlijke wijze dienen te geschieden. De afstemming tussen deze wet en de Colportagewet (Stb. 1973, 438) is duidelijker dan bij de Wet erkenning instellingen schriftelijk onderwijs. In navolging van de Colportagewet is de relatie gelegd tussen de voorlichting en werving met betrekking tot cursussen en degene van wie in overwegende mate het initiatief uitgaat. Tevens is een verbod opgenomen om door middel van aanprijzing in groepsverband ter plaatse aanwezige personen te bewegen in te schrijven op een cursus of voor te lichten met betrekking tot een cursus. Bezoeken aan gevangenissen, ziekenhuizen en dergelijke, alsmede zogenaamde open-schooldagen van de instellingen vallen niet automatisch onder de bepalingen van deze wet. Ook ten aanzien van demonstratieve bijeenkomsten in verkoopruimten, als beurzen en leermarkten, waarin tegelijkertijd normale verkopen plaatsvinden, is de mogelijkheid een beroep te doen op de in de onderhavige bepaling vervatte uitzondering. Het verstrekken van cadeaus en het doen van toezeggingen daaromtrent zijn op zich zelf geen onbehoorlijke handelingen. Aangezien het echter gewenst voorkomt deze handelingen niet toe te staan vanwege ongewenste wilsbeïnvloeding, is een betreffende verbodsbepaling opgenomen. Onder het begrip cadeaus zijn kortingen niet mede begrepen. Binnenlandse en buitenlandse wettige betaalmiddelen vallen niet onder het begrip cadeau. Daarnaast blijft de Wet beperking cadeaustelsels 1977 (Stb. 659) van toepassing.

Artikel 11. Het is de bedoeling met dit artikel een leidraad te geven voor de opstelling van een overeenkomst, die de rechtsbetrekking tussen het bevoegd gezag van de instelling en de cursist of tussen het bevoegd gezag en een werkgever die voor één of meer van zijn werknemers een cursus afneemt, zo duidelijk mogelijk weergeeft. In de praktijk is het belang

gebleken van deze overeenkomst; daarom is deze bepaling, ten opzichte van de overeenkomstige bepaling in de Wet erkenning instellingen schriftelijk onderwijs, aangescherpt. Hierdoor worden de belangen van beide partijen gediend. De vermelding in de overeenkomst dat al dan niet examen afgelegd kan worden aan het einde van de cursus (eerste lid, onder b) is vooral van belang voor examens waarbij een diploma van een bepaalde vooropleiding vereist is, om toegelaten te worden tot die examens. In het eerste lid onder f.l. worden mede begrepen de kosten van bijvoorbeeld typepapier dat door de instelling wordt verstrekt. De kosten van de schriftelijke lessen zijn inbegrepen in de onderwijsbijdrage en vallen dus niet onder de kostenpost van boeken en leermiddelen. In het licht van het bepaalde in het tweede lid is het mogelijk de niet persoonsgebonden bestanddelen van de overeenkomst, bedoeld in het eerste lid, op te nemen in de studiegids. Gezien het feit dat enkele instellingen een of meer studiegidsen uitgeven en de studiegidsen inhoudelijk regelmatig gewijzigd worden, dient in de overeenkomst duidelijk te worden vermeld, op welke bepaalde studiegids de overeenkomst betrekking heeft.

Artikel 12. In het vijfde lid van dit artikel is de mogelijkheid geopend ontheffing te vragen van de verplichting de examenopgaven ter beschikking te stellen, bij voorbeeld wanneer slechts een beperkt bestand kan worden opgebouwd aan meerkeuze vragen.

Artikel 13. Voor het toezicht op de examens van de erkende instellingen kunnen gecommiteerden aangewezen worden. Deze aanwijzing gaat vergezeld van een reglement voor de gecommiteerden, waarin hun instructies zijn opgenomen.

Artikel 14. Deze bepaling omvat meer dan de overeenkomstige bepaling uit de Wet erkenning instellingen schriftelijk onderwijs. Zij omvat ook de verplichting voor de erkende instelling om aan degene die geslaagd is voor een examen, naast het diploma een cijferlijst uit te reiken en om aan degene die is geslaagd voor een deexamen een certificaat te verstrekken. De mogelijkheid een verklaring te vragen strekt zowel ten nutte van degene die gezakt is voor een examen als van degene die geen examen heeft afgelegd, bij voorbeeld omdat hij niet voldoende vooropleiding heeft genoten om examen te mogen doen of omdat de cursus geen afsluitend examen kent.

Artikel 15. Aangezien examens op grond van de Vestigingswet detailhandel, de Vestigingswet Bedrijven 1954 en de Drank- en Horecawet al onder de zorg van de minister van Economische Zaken vallen en deze bij de uitoefening van die taak dezelfde maatstaven aanlegt als die welke zijn beoogd met de Wet erkenning instellingen onderwijs, zou het tot doublures leiden, wanneer ook de minister van Onderwijs en Wetenschappen zich met onder andere het toezicht op de examens en de goedkeuring van de examenreglementen zou bezig houden.

Het tweede lid van artikel 15 strekt ertoe, doublures bij examens die niet tot de in het eerste lid genoemde examens behoren, geheel of gedeeltelijk te voorkomen.

Artikel 17. Dit artikel bevat een aantal verplichtingen voor het bevoegd gezag van de erkende instelling, die ten doel hebben de overheid in staat te stellen op de hoogte te blijven van de voor de erkenningssituatie relevante feiten. Zoals vermeld in de toelichting op artikel 4 strekken de in het eerste lid verlangde gegevens slechts ten behoeve van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Artikel 19. Het eerste lid bevat de sancties die zijn gesteld op het niet langer voldoen aan de voorwaarden bij of krachtens deze wet. De erkende

instelling moet bij uitbreiding van het door haar verzorgde en erkende onderwijspakket ervoor zorg dragen, dat de toegevoegde activiteiten aan de eisen van de wet voldoen, omdat zij anders het risico loopt haar erkenning te verliezen. Dit risico doet zich ook voor bij de erkende instelling waarin een andere instelling opgaat, die wel activiteiten verricht waarop de wet van toepassing is, maar die niet erkend is in de zin van deze wet. Hetzelfde geldt wanneer de werkingssfeer van deze wet zou worden uitgebreid door een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2, tweede lid onder b.5. Ook dan moet de erkende instelling ervoor zorgen dat de door haar verzorgde en door die algemene maatregel van bestuur binnen de werkingssfeer van de wet gebrachte activiteiten aan de voorschriften van de wet voldoen. Het vijfde lid geeft de mogelijkheid dat de erkenning op verzoek van het bevoegd gezag ingetrokken wordt. De overige leden van het artikel bevatten procedurevoorschriften, analoog aan de erkenningsformaliteiten in artikel 4.

Artikel 20. Met dit artikel wordt beoogd te voorkomen dat er zogenaamde «lege» instellingen ontstaan. De termijn van 1 jaar is gekozen om te voorkomen dat instellingen die met tussenpozen cursussen geven, iedere keer een nieuwe erkenning moeten aanvragen.

Artikel 21. Het toezicht op de erkende instelling is opgedragen aan dezelfde instantie die de erkenning verleent of intrekt: de minister. Hij kan zich door middel van dat toezicht ervan vergewissen, dat de erkende instelling bij voortdurend voldoet aan de voorschriften. Daarnaast biedt titel V de overheid de mogelijkheid, zich zelfstandig – en ter plaatse – van een en ander op de hoogte te stellen. Waar dit toezicht in vele gevallen slechts mogelijk zal zijn ter plaatse waar de instelling is gevestigd, ligt het voor de hand het toezicht te doen uitoefenen door een mobiele instantie, in casu de inspectie.

Artikel 22. De toezichthoudende taak wordt in dit artikel gespecificeerd in de diverse taken van de inspectie. Klachten met betrekking tot cursussen kunnen op grond van artikel 11, eerste lid onder i, aan de inspectie worden toegezonden.

Kennisgeving daarvan maakt deel uit van een van de taken van de inspectie, het toezien op de naleving van deze wet en van haar uitvoeringsvoorschriften zoals omschreven in artikel 22 onder b.

Artikel 25, tweede lid. Aangezien het effect van de erkenningsregeling in belangrijke mate zal worden bepaald door de mate van publiciteit, die aan de toepassing ervan zal worden gegeven, is de verplichting opgenomen de beschikkingen tot verlening van een erkenning alsmede die tot intrekking daarvan of tot afwijzing van een verzoek om erkenning in de Nederlandse Staatscourant openbaar te maken.

Artikel 26. Een overgangsregeling voor artikel 5, eerste lid, is opgenomen omdat te verwachten is dat het eerste jaar na de inwerkingtreding van de wet een groot aantal instellingen zich zal melden met een verzoek om erkenning en het waarschijnlijk niet mogelijk zal zijn op de vele te verwachten aanvragen binnen 1 jaar te beslissen.

Artikel 27. Een overgangsregeling is tevens opgenomen voor instellingen die reeds voor hun schriftelijk onderwijs een erkenning op grond van de Wet erkenning instellingen schriftelijk onderwijs hebben. Na een overgangstermijn waarin op de hernieuwde erkenningsaanvragen wordt beslist, zal het niet meer mogelijk zijn dat een instelling slechts voor een deel van haar onderwijs een erkenning heeft.

De minister heeft het recht om de hernieuwde erkenningsaanvraag in zijn geheel te toetsen, maar in de praktijk zal het vaak voorkomen dat alleen de nieuwe activiteiten zullen worden getoetst.

Artikel 29. Het tijdstip, waarop de wet in werking kan treden, is afhankelijk van de tijd, waarin de noodzakelijke personele en andere voorzieningen zullen kunnen worden gerealiseerd.

De staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen,
N. J. Ginjaar-Maas

BIJLAGE

Aspecten, toegespitst op het schriftelijk onderwijs, die bij de beoordeling van cursussen dienen te worden betrokken.

1. Inhoud lesmateriaal

- zijn er overbodige ontwerpen? Zo ja, welke en waar komen die voor?
- zijn er te uitgebreid behandelde of onvolledig behandelde onderwerpen?
- ontbreken er onderwerpen? Zo ja, welke?
- worden de onderwerpen in een systematische ordening behandeld?
- is de cursus inhoudelijk op niveau?
- wordt er met de laatste ontwikkelingen op het vakgebied rekening gehouden?
- worden bij citaten e.d. bronnen vermeld?
- wordt er verwezen naar catalogi of handleidingen e.d.?

2. Indeling lesmateriaal

- is er een inhoudsopgave?
- is er een index voor de behandelde onderwerpen? Zo nee, is deze noodzakelijk?
- is de leerstof naar inhoud en vorm overzichtelijk ingedeeld?

3. Behandeling van de leerstof

- wordt de leerstof ondersteund met voorbeelden en/of illustraties e.d.?
- is het taalgebruik aangepast aan de vooropleiding van de cursist?
- bevat de cursus herhalingen en samenvattingen van de stof?
- bevatten de lessen voldoende huiswerkopgaven, die ter correctie moeten worden ingezonden?
- bevatten de lessen controle-opgaven, die niet ter correctie dienen te worden ingezonden?
- sluiten de opgaven aan bij de behandelde leerstof?

4. Studiebegeleiding

- krijgt de cursist door middel van een algemene studieleidraad inzicht in de manier waarop hij zijn studie moet aanpakken om binnen de gestelde termijn deze studie met succes af te ronden?
- zijn aan de cursus mondelinge lessen verbonden?
- is aan de cursus een practicum verbonden?
- is de in de studiegids aangegeven studieduur correct?

Desgewenst kan de deskundige in zijn rapportage nog aandacht schenken aan andere aspecten dan de vorengenoemde.