

Vergaderjaar 2020–2021

35 893

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES in verband met uitbreiding van de uitzonderingsmogelijkheid om het onderwijs en de examens van mbo-opleidingen op Bonaire in het Papiaments aan te bieden

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 9 december 2020 en het nader rapport d.d. 12 juli 2021, aangeboden aan de Koning door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 november 2020, no. 2020002271, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 9 december 2020, no. W05.20.0407/I, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. De regering heeft de opmerkingen van de Afdeling ter harte genomen om het voorstel op een aantal punten aan te passen.

Het advies is integraal opgenomen in het nader rapport en cursief weergegeven.

Bij Kabinetsmissive van 6 november 2020, no. 2020002271, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de verschillende wetten op met name het terrein van onderwijs, cultuur en media in verband met voornamelijk wetstechnische en redactionele verbeteringen (Verzamelwet OCW 20##), met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel beoogt een twintigtal wetten te wijzigen op het terrein van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en daarnaast enkele wetten op het terrein van andere ministeries die samenhang

hebben met de OCW-wetgeving. Het betreft een verzamelwet die ziet op kleine correcties en enkele andere beperkte aanpassingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt drie opmerkingen over het wetsvoorstel. Dit betreft ten eerste de wijziging die het mogelijk maakt dat het onderwijs en de examens op alle mbo-niveaus op Bonaire in het Papiaments worden aangeboden. Daarnaast maakt de Afdeling opmerkingen over het laten vervallen van de bepaling die verplicht tot evaluatie van de wet centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs in het speciaal basisonderwijs, terwijl deze evaluatie nog niet heeft plaatsgevonden. Tot slot maakt de Afdeling een opmerking over het opnemen van aanvullende implementatie van EU-richtlijnen in deze verzamelwet. In verband hiermee is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.

1. Papiaments in het mbo op Bonaire

Op dit moment is vereist dat op Bonaire, Sint Eustatius en Saba op alle mbo-niveaus onderwijs en examens in het Nederlands worden aangeboden.¹ Het bevoegd gezag van een onderwijsinstelling kan hiervan afwijken ten aanzien van opleidingen op mbo-niveau 1 en mbo-niveau 2. Die opleidingen kunnen dan onderwijs en examens aanbieden in het Papiaments (op Bonaire) of in het Engels (op Sint Eustatius en Saba).

Het wetsvoorstel voorziet in een mogelijkheid voor het bevoegd gezag om voor alle mbo-niveaus te kiezen voor het Papiaments (voor Bonaire), of het Engels (voor Sint Eustatius en Saba) als onderwijs- en examentaal.² Volgens de toelichting is deze wijziging bedoeld om onderwijs en examens voor alle mbo-niveaus op Bonaire in het Papiaments mogelijk te maken.³ De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Afzonderlijk wetsvoorstel gezien de aard van het voorstel

De Afdeling acht een verzamelwet niet het juiste middel om de regels die gelden voor de taal in het onderwijs in de openbare lichamen te wijzigen. Dit onderwerp kent een lange voorgeschiedenis en veel verschillende facetten. Enerzijds is het van belang dat jongeren het Nederlands, als eerste bestuurstaal van het land waartoe Bonaire behoort, voldoende beheersen. Anderzijds is het van belang dat het Papiaments een levende taal blijft en dat jongeren hiervan voldoende kennis hebben. Het wijzigen van wetgeving op dit punt is per definitie niet beleidsarm. Deze wijziging zou vergezeld moeten gaan van een inhoudelijke analyse waarin de wenselijkheid en de consequenties worden toegelicht.⁴

De Afdeling adviseert dan ook om op dit punt te voorzien in een afzonderlijk wetsvoorstel.

Dit advies van de Afdeling heeft de regering overgenomen.

In het separate wetsvoorstel – het voorstel van wet tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES in verband met uitbreiding van de uitzonderingsmogelijkheid om het onderwijs en de examens van mbo-opleidingen op Bonaire in het Papiaments aan te bieden – is

¹ Artikel 7.1.1, eerste lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES.

² Artikel VIII, onderdeel A.

³ Toelichting, artikelsgewijs, toelichting op artikel VIII, onderdeel A.

⁴ Zie ook Aanwijzing 6.4 betreffende verzamelwetten en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake de notitie verzamelwetgeving van 3 december 2010 (W03.10.0467/III), Staatscourant 2011, nr. 16279.

verduidelijkt dat het aanbieden van beroepsopleidingen in het Papiaments, een uitzondering betreft die niet bedoeld is voor jongeren die doorstromen uit een Nederlandstalige vooropleiding, noch voor jongeren die potentie en ambitie hebben om na hun mbo-opleiding nog een hbo-opleiding in Europees Nederland te gaan doen. De voorgestelde wijziging betreft dan ook geen wijziging van de hoofdregels en uitgangspunten, maar uitsluitend een verruiming van de uitzonderingsmogelijkheid die de wet al bood.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

b. Afwijkmogelijkheid voor alle mbo-opleidingen

Uit de toelichting blijkt dat deze wijziging vooral bedoeld is om jongeren de mogelijkheid te bieden om in het Papiaments een diploma op mbo-niveau 3 te behalen, wanneer Nederlands op dit niveau voor hen niet haalbaar is. Daarbij verwijst de regering uitsluitend naar de koksopleiding op Bonaire. De koksopleiding op Bonaire wordt evenwel op niveau 2 aangeboden. Voor die opleiding is het dus al mogelijk om deze in het Papiaments aan te bieden. Op Bonaire kent men verschillende andere middelbaar beroepsopleidingen die op niveau 3 en niveau 4 worden aangeboden, maar uit de toelichting blijkt niet of daadwerkelijk beoogd is dat ook deze opleidingen in het Papiaments zullen worden aangeboden.

In dit verband benadrukt de Afdeling dat het van belang is dat jongeren het Nederlands voldoende beheersen, mede met het oog op mogelijke vervolgoopleidingen in Nederland. Om die redenen is op scholen in de openbare lichamen de afgelopen jaren voortvarend gewerkt aan het verbeteren van de kennis van de Nederlandse taal bij de leerlingen. Dit voorstel sluit niet aan op die ontwikkeling en dient nader gemotiveerd te worden.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

De toelichting is op deze punten aangevuld. De aanvullingen maken duidelijk dat de uitzondering bedoeld is voor mensen die niet uit een Nederlandstalige vooropleiding zijn ingestroomd, al een mbo-niveau 2 diploma hebben, dan wel door hun werkervaring een vergelijkbaar denken werkniveau hebben, en graag in hun loopbaan nog een stapje willen zetten. Ook is aangegeven dat in bepaalde sectoren op Bonaire de lokale arbeidsmarkt grote behoefte heeft aan hoger opgeleide mensen maar dat deze vacatures lokaal moeilijk te vervullen zijn waardoor veel arbeidskrachten nu in het buitenland geworven worden. De Afdeling benadrukt het belang van de Nederlandse taal met het oog op een mogelijke vervolgoopleiding in Europees Nederland. Echter, beroepsonderwijs heeft ook een belangrijke taak ten aanzien van het opleiden van werknemers voor de lokale arbeidsmarkt.

De koksopleiding is een opleiding waar deze behoefte urgent is en werd daarom in de eerdere toelichting ter illustratie genoemd. Op dit moment kunnen mensen een mbo-niveau 2 koksopleiding in het Papiaments doen in de beroepsbegeleidende leerweg (bbl).

De studenten zijn dus al werknemer van een horecabedrijf en gaan daarnaast gemiddeld één dag per week naar school. Deze opleiding leidt op tot assistent kok. De horecabedrijven hebben echter grote behoefte aan zelfstandig werkende koks, op mbo-niveau 3. Sommige van de studenten die een koksopleiding op mbo-niveau 2 hebben afgerond, zouden graag verder willen leren voor een koksopleiding op mbo-niveau 3. Hun werkgevers willen dat ook stimuleren, maar op dit moment zouden zij dan

eerst Nederlands moeten leren om deze opleiding te kunnen doen, omdat de opleidingen op mbo-niveaus 3 en 4 niet in het Papiaments kan worden aangeboden. Dat vormt voor hen een te lange en te moeilijke omweg. Op de lokale arbeidsmarkt is de Nederlandse taal in dit geval geen vereiste.

De mogelijkheid om ook de hogere mbo-niveaus in het Papiaments te kunnen verzorgen, blijft een uitzondering waarvoor het bevoegd gezag kan kiezen als dit passend is bij de doelgroep en bij de vraag op de lokale arbeidsmarkt. Voor jongeren die vanuit het Nederlandstalig voortgezet onderwijs instromen en/of studenten die potentie en ambitie hebben om in Europees Nederland nog een opleiding in het hoger onderwijs te gaan doen, is deze uitzondering geenszins geschikt noch bedoeld. Een student die zijn opleiding en examens in het Papiaments heeft gedaan, heeft op grond daarvan ook geen toelatingsrecht tot vervolgoopleidingen in Europees Nederland.

Het bevoegd gezag van de Scholengemeenschap Bonaire, de enige school op Bonaire die mbo-niveau 1 en 2 onderwijs verzorgt, toont zich, conform de wettelijk voorgeschreven overwegingen, terughoudend in het aanbieden van opleidingen in het Papiaments. Alle assistentopleidingen (mbo-niveau 1) worden in het Papiaments aangeboden (circa 100 studenten). Op mbo-niveau 2 biedt zij slechts twee opleidingen in het Papiaments aan (de kokopleiding en de opleiding helpende in zorg en welzijn, in totaal 38 studenten) en alleen in de bbl-variant van de opleiding (de leerweg waarin studenten werkend leren door gemiddeld vier dagen per week te werken en één dag naar school te gaan). Ook wanneer de hogere niveaus in het Papiaments aangeboden mogen worden, is de school voornemens dit uitsluitend in de bbl-variant te doen, en alleen in sectoren waar de arbeidsmarkt hier nadrukkelijk om vraagt. Het gaat dan ook zeker niet om grote aantallen studenten. Voor een Papiamentstalige kokopleiding bbl mbo-niveau 3 worden elke twee jaar circa 12–14 studenten verwacht.

c. Afwijkmogelijkheid voor Sint Eustatius en Saba

Tot slot wijst de Afdeling erop dat de toelichting slechts ingaat op de situatie op Bonaire. Hieruit valt op te maken dat de wijziging blijkbaar enkel voor Bonaire is bedoeld. De voorgestelde wettekst sluit echter niet uit dat ook op Sint Eustatius en Saba voor alle MBO-niveaus wordt afgeweken van de Nederlandse taaleis.⁵ De vraag is of dat beoogd is.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

De scholen voor voortgezet onderwijs op Saba en Sint Eustatius zijn met ingang van 1 augustus 2020 volledig overgestapt op de onderwijsprogramma's en examens van de Caribbean Examinations Council (CXC). In dit zogenoemde CXC-onderwijs zijn ook de

voormalige mbo-niveau 1 en 2 opleidingen die deze scholen aanboden, vervangen met het beroepsgerichte onderwijs uit het CXC-curriculum, de Caribbean Vocational Qualification (CVQ), dat onderdeel uitmaakt van het voortgezet onderwijs. Dientengevolge is er op deze twee eilanden geen beroepsonderwijs meer op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES. De wettekst is daarom aldus aangepast, dat de mogelijkheid om af te wijken van de Nederlandse taaleis beperkt is tot (enkel) Bonaire.

⁵ Daarbij is de Afdeling zich ervan bewust dat op Saba en Sint-Eustatius vooralsnog geen opleidingen op MBO-niveau 3 en 4 worden aangeboden, en het Engels daar dominant is.

2. Vervallen van evaluatiebepaling in de Wet op Expertisecentra (WEC)

In de wet inzake de centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs werd voorzien in twee evaluatiebepalingen.⁶ Ingevolge deze bepalingen diende de Minister binnen vier jaar na inwerkingtreding van de wet de doeltreffendheid en effecten van de centrale eindtoets taal en rekenen en het leerling- en onderwijsvolgsysteem voor respectievelijk het primair onderwijs en het speciaal basisonderwijs te evalueren. De evaluatiebepaling betreffende het speciaal basisonderwijs is echter niet in werking getreden en de regering stelt nu voor deze te laten vervallen.⁷

De reden hiervoor is dat de meeste wijzigingen voor het speciaal basisonderwijs op dezelfde manier zijn vormgegeven als de wijzigingen voor het regulier basisonderwijs. Daarom is geen aparte evaluatie uitgevoerd voor het speciaal basisonderwijs, aldus de toelichting.⁸ De Afdeling merkt hierover het volgende op.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel inzake de centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs wenste een meerderheid van de Tweede Kamer een afzonderlijke evaluatie voor het speciaal basisonderwijs.⁹ Dat de resultaten van de evaluatie wat betreft het reguliere basisonderwijs onverkort toegepast zouden kunnen worden op het speciaal onderwijs is niet evident. Dat de wijzigingen in het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs op dezelfde manier zijn vormgegeven wil immers niet zeggen dat de doeltreffendheid en de effecten daarvan ook hetzelfde zullen zijn.

Als geen afzonderlijke evaluatie wordt uitgevoerd, dan moet toegelicht worden waarom de evaluatie in het basisonderwijs één op één kan worden toegepast op het speciaal basisonderwijs. De toelichting op dit punt is niet toereikend. Indien een dergelijke toelichting niet kan worden gegeven, acht de Afdeling een aparte evaluatie gepast.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

Deze opmerking van de Afdeling raakt specifiek aan de wijziging met betrekking tot het vervallen van de evaluatiebepaling in de WEC. Deze maakt geen deel meer uit van het voorstel van wet.

De wijziging met betrekking tot het vervallen van de evaluatiebepaling in de WEC is

opgenomen in het voorstel van wet tot wijziging van verschillende wetten op met name het terrein van onderwijs, cultuur en media in verband met voornamelijk wetstechnische en redactionele verbeteringen (Verzamelwet OCW 20.), dat als een separaat voorstel is aangeboden aan het parlement.

⁶ Het betreft artikel 173b van de Wet op Expertisecentra. Artikel II, onderdeel I, van de Wet van 11 december 2013 tot wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet College voor examens in verband met de invoering van een centrale eindtoets, de invoering van een leerling- en onderwijsvolgsysteem en invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten voor speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (Stb. 2014, 13).

⁷ Artikel XXI van het wetsvoorstel, voor zover het betreft artikel II, onderdeel I van de Wet centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs.

⁸ Toelichting, artikelsgewijs, toelichting op artikel XXI.

⁹ Zie het gewijzigd amendement Rog (Kamerstukken II 2012/13, 33 157, nr. 18).

3. Aanvullende implementatie

Het wetsvoorstel voorziet in aanvullende, beleidsarme implementatie van twee EU-richtlijnen.¹⁰ De uiterste datum waarop implementatie van deze richtlijnen moest zijn gerealiseerd was 20 oktober 2007 respectievelijk 25 december 2013. De Nederlandse regering is door de Europese Commissie in gebreke gesteld vanwege een onvolledige dan wel incorrecte implementatie van de hierboven genoemde richtlijnen.

De Afdeling begrijpt de wens om zo snel mogelijk te voorzien in het voltooien van de implementatie. Zij wijst echter op het wetgevingsbeleid, dat voorschrijft dat de implementatie van bindende EU-rechtshandelingen niet wordt «meegenomen» in een bredere wijziging van regelgeving.¹¹

De Afdeling adviseert dan ook in een afzonderlijk wetsvoorstel ter implementatie van bovengenoemde richtlijnen te voorzien en dat voorstel zo spoedig mogelijk in te dienen.

Deze opmerking van de Afdeling raakt specifiek aan de aanvullende, beleidsarme implementatie van bovengenoemde richtlijnen. Deze maakt geen deel meer uit van het voorstel van wet.

De wijzigingen inzake de aanvullende implementatie van de twee EU-richtlijnen zijn opgenomen in het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties in verband met aanvullende implementatie van Richtlijn 2005/36/EG van het Europees parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PbEU 2005, L 255) en Richtlijn 2011/98/EU van het Europees parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (PbEU 2011, L 343), dat als een separaat voorstel is aangeboden aan het parlement.

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

De opmerking van de Afdeling in de redactionele bijlage heeft geen betrekking op het voorstel van wet tot Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES in verband met uitbreiding van de uitzonderingsmogelijkheid om het onderwijs en de examens van mbo-opleidingen op Bonaire in het Papiaments aan te bieden.

¹⁰ Artikel II van het wetsvoorstel. Het betreft Richtlijn 2005/36/EG van het Europees parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PbEU 2005, L 255) en Richtlijn 2011/98/EU van het Europees parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (PbEU 2011, L 343).

¹¹ Zie Aanwijzing 9.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de verwijzing naar deze aanwijzing in Aanwijzing 6.4 betreffende verzamelwetten.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U 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,
I.K. van Engelshoven