

No. W05.25.00094/I

's-Gravenhage, 18 juni 2025

Bij Kabinetsmissive van 16 april 2025, no.2025000861, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet voortgezet onderwijs 2020 en enkele andere wetten, alsmede tot intrekking van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES en de Wet sociale kanstrajecten jongeren BES vanwege de modernisering van de regels voor beroeps- en volwassenenonderwijs en het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten in Caribisch Nederland (modernisering regels voor beroepsonderwijs, educatie en vsv Caribisch Nederland), met memorie van toelichting.

De regering beoogt de regels voor het beroepsonderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba te moderniseren en integreren in de bestaande Europees Nederlandse onderwijswetgeving. Daartoe voorziet dit wetsvoorstel in het zoveel mogelijk van toepassing verklaren van de Wet educatie en beroepsonderwijs op Caribisch Nederland, en waar nodig wordt voorzien in specifieke afwijkingen vanwege de eilandelijke context.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert de te ruime delegatiegrondslagen aan te passen. Daarnaast adviseert zij om onderdelen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing te verklaren op de Raad Onderwijs Arbeidsmarkt Caribisch Nederland om de ministeriële verantwoordelijkheid en democratische controle voldoende te regelen. Ook adviseert zij om duidelijk te maken welke subsidierechtelijke regels van toepassing zijn op de subsidie voor de uitoefening van de taken van de Raad Onderwijs Arbeidsmarkt Caribisch Nederland.

Verder adviseert de Afdeling over de doorgifte van persoonsgegevens aan Caribisch Nederland om de toelichting aan te passen en te voorzien in specifieke maatregelen om een adequaat beschermingsniveau te waarborgen. De Wet bescherming persoonsgegevens BES voorziet nu niet in een voldoende passend beschermingsniveau. Ook adviseert zij om de toelichting aan te vullen met de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor volwasseneneducatie en onderwijshuisvesting, mede gelet op het ordentelijk beheer van financiën op de eilanden. Zo nodig dient te worden voorzien in toereikende financiële middelen.

Ten slotte merkt de Afdeling op dat niet duidelijk is of de evaluatie van het wetsvoorstel daadwerkelijk inzicht zal kunnen geven in de doeltreffendheid en effecten. Daarom adviseert zij de toelichting aan te vullen met de evaluatiecriteria- en methode, en de te evalueren aspecten zijn.

In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

AAN DE KONING

1. Aanleiding, inhoud en doel van het wetsvoorstel

Tot 2019 gold het kabinetsbeleid van legislatieve terughoudendheid. Mede daardoor is de wetgeving over het beroepsonderwijs in Caribisch Nederland achtergebleven bij de ontwikkelingen in Caribisch en Europees Nederland. Dit wetsvoorstel betreft een complexe, omvangrijke en doordachte wetgevingsoperatie om deze wetgeving weer bij de tijd te brengen.

Het primaire doel van het wetsvoorstel is om de regels voor het beroepsonderwijs voor Caribisch Nederland te moderniseren en integreren in de bestaande Europees Nederlandse onderwijswetgeving. Daarbij wordt het uitgangspunt *comply or explain* toegepast. Het wetsvoorstel regelt dat de Wet educatie en beroepsonderwijs zoveel mogelijk van toepassing wordt in Caribisch Nederland. Waar nodig wordt voorzien in specifieke afwijkingen vanwege de eilandelijke context, met als doel een gelijkwaardig voorzieningenniveau te bereiken binnen de mogelijkheden van de Caribisch Nederlandse context.¹

Specifieke afwijkingen vanwege de eilandelijke context bestaan bijvoorbeeld omdat in Caribisch Nederland één mbo-instelling is op Bonaire, de Scholengemeenschap Bonaire, met een gering studentenvolume.

Ook wordt afgeweken van de examinering van de Nederlandse taalvereisten, omdat bij de taalniveaus die gelden in Europees Nederland geen rekening is gehouden met de meertalige context in Caribisch Nederland. Dat wil zeggen dat Nederlands voor de meeste leerlingen en studenten in Caribisch Nederland niet de moedertaal is. Omdat op dit moment onvoldoende onderzoek bestaat over welke taalniveaus haalbaar zijn, wordt voorgesteld om de huidige praktijk te continueren. Daarbij tellen examenresultaten van het vak Nederlands niet mee voor de slaag-zakbeslissing. Dit is dus een afwijking van de herziene kwalificatiestructuur,² specifiek voor Caribisch Nederland.

Een ander voorbeeld van een specifieke afwijking is dat de aanpak van voortijdig schoolverlaten wordt vormgegeven, anders dan in Europees Nederland, per eiland. Ook wordt deze taak, anders dan in Europees Nederland, bij de schoolbesturen belegd. De openbare lichamen moeten namelijk nog een flinke slag maken om hun wettelijke taken wat betreft registratie, doorverwijzing en monitoring op orde te brengen.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.2 'Doelstelling'.

² Dit is de standaard structuur van een beroepsopleiding, die bestaat uit a) een basisdeel met generieke onderdelen zoals de Nederlandse taal, rekenen, burgerschap, en gemeenschappelijke elementen zoals kerntaken, werkprocessen, vakkennis, vaardigheden en houdingsaspecten; b) een profieldeel met meer specifieke elementen; c) keuzedelen.

2. Ruime delegatiegrondslagen

Het wetsvoorstel biedt ruime delegatiegrondslagen. Dit raakt het primaat van de wetgever en de uitgangpunten van democratische legitimatie, rechtszekerheid (het legaliteitsbeginsel) en zorgvuldigheid.³

Op de eerste plaats regelt het wetsvoorstel de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de Raad Onderwijs Arbeidsmarkt Caribisch Nederland (hierna: ROA) andere taken toe te kennen en kunnen nadere regels worden gesteld over de inrichting en taakuitoefening.⁴ Concreet betekent dit dat de ROA als zelfstandig bestuursorgaan bij lagere regelgeving aanvullende wettelijke taken kan krijgen. De Afdeling merkt op dat hiermee structurele en wezenlijke elementen van een regeling niet bij wet in formele zin worden bepaald.⁵ De noodzaak van deze ruime delegatiegrondslag wordt in de toelichting niet gemotiveerd.

Ten tweede voorziet dit wetsvoorstel op verschillende onderdelen in de mogelijkheid voor de minister om nadere regels te stellen zonder een concrete en nauwkeurige begrenzing.⁶ Ook deze keuze voor deze ruime delegatiegrondslagen wordt in de toelichting niet gemotiveerd.

De Afdeling merkt op dat delegatiegrondslagen zo concreet en nauwkeurig mogelijk moeten worden begrensd, en dat delegatiegrondslagen zoveel mogelijk moeten worden beperkt tot het niveau van algemene maatregel van bestuur. Bovendien is delegatie of subdelegatie aan de minister slechts aanvaardbaar ingeval van voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details en voorschriften die met grote spoed moeten worden vastgesteld.⁷

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel, gelet op het primaat van de wetgever, in overeenstemming te brengen met de Aanwijzingen voor de regelgeving en de toelichting in het licht van het voorgaande aan te passen.

3. Raad Onderwijs Arbeidsmarkt Caribisch Nederland

a. *Toezicht en sturing zelfstandig bestuursorgaan*

Het wetsvoorstel voorziet in de nieuwe wettelijke grondslag voor de ROA. In de toelichting beargumenteert de regering dat de ROA een zelfstandig bestuursorgaan is, en dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet van toepassing is in

³ Vergelijk aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving; zie ook de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 9 november 2022 over de voorhang van een Algemene Maatregel van Bestuur, (W04.22.0112), Kamerstukken II 2022/23, 35957, nr. 14, punt 2b en 3b.

⁴ Voorgesteld artikel 1.6.3, derde lid, van de WEB.

⁵ Zie ook aanwijzing 5.9, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁶ Dit betreft in ieder geval de volgende voorgestelde artikelen: artikel 2.8.1, zesde lid, van de WEB; artikel 8.7.5, zesde lid, van de WEB en artikel 8.7.6, vijfde lid, van de WEB.

⁷ Aanwijzing 2.23-25 Aanwijzingen voor de regelgeving.

Caribisch Nederland. Daarom wordt voorzien in ministeriële goedkeuring van statuten en een eventueel bestuursreglement van de ROA.⁸

De Afdeling merkt op dat hiermee de ministeriële verantwoordelijkheid voor en de democratische controle op de ROA niet voldoende is geregeld. Omdat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet van toepassing is, gelden ook de meest gebruikelijke instrumenten voor toezicht op en sturing van zelfstandige bestuursorganen niet.⁹ Terwijl het belang van dergelijke instrumenten evengoed geldt voor Caribisch Nederland. Daarom ligt het volgens de Afdeling in de rede om in ieder geval de bepalingen die zien op de informatievoorziening, sturing en het toezicht van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing te verklaren op de ROA.¹⁰

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen door ook (onderdelen van) de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing te verklaren op de ROA.

b. *Financiële verantwoording en beheer*

De minister verleent de ROA subsidie voor de uitoefening van zijn taken.¹¹ Omdat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) grotendeels niet van toepassing is in Caribisch Nederland, is het niet duidelijk welke (algemene) subsidierechtelijke regels gelden voor (onder meer) de rekening en verantwoording, beheer en rechtspositie.¹²

De Afdeling adviseert aan het voorgaande in de toelichting aandacht te besteden, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen door (onderdelen van) titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren op de subsidie voor de uitoefening van de taken van de ROA.

4. Verwerking van persoonsgegevens

a. *Doorgifte*

Met dit wetsvoorstel beoogt de regering de uitwisseling van persoonsgegevens uit te breiden tussen de onderwijsinstelling, openbare lichamen en de minister van OCW. Daartoe regelt het voorstel dat informatie over schoolverzuim, eventuele vrijstellingen van de leerplicht of diplomering in Caribisch Nederland centraal wordt geregistreerd.¹³

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3 'Raad onderwijs arbeidsmarkt Caribisch Nederland (ROA CN)'.

⁹ Kamerstukken II 2000/01, 27426 nr. 3.

¹⁰ Dit betreft in ieder geval de volgende wetsbepalingen: artikelen 9, 18, 19, 20, 21, 22 en 23 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

¹¹ Zie voorgesteld artikel 1.6.2, vierde lid, van de WEB.

¹² Zie artikel 3, eerste lid, van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Vgl. voorgesteld artikel 8.7.7, tweede lid, van de WEB.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 9. 'Gevolgen voor de bescherming van persoonsgegevens'. Zie ook voorgesteld artikel 2.8.8 van de WEB.

De regering wijst er terecht op dat er twee wettelijke beschermingsregimes van toepassing kunnen zijn op de hier verwerkte persoonsgegevens. Voor Europees Nederland geldt de (U)AVG, en voor Caribisch Nederland geldt de Wet bescherming persoonsgegevens BES (hierna: Wbp BES). Bij gegevensuitwisseling van Europees naar Caribisch Nederland is op basis van de AVG sprake van doorgifte van persoonsgegevens aan een gebied buiten de Europese Unie. De openbare lichamen hebben ten aanzien van de Europese Unie de status van landen en gebieden overzee (LGO-status). Het is op grond van artikel 46 van de AVG noodzakelijk dat een passend beschermingsniveau van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen is gewaarborgd. Volgens de regering wordt dit passend beschermingsniveau gewaarborgd door de Wbp BES.

Uit de evaluatie van de Wbp BES blijkt dat niet zonder meer kan worden verondersteld dat deze wet voorziet in een voldoende passend beschermingsniveau. Want in de praktijk schort het aan een zorgvuldige uitvoering van en adequaat toezicht op de regels over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Gebleken is dat de wetgeving niet overal bekend is, regels onvoldoende worden nageleefd, en in de praktijk geen toezicht wordt gehouden.¹⁴ Daarom kan de toelichting op dit punt niet volstaan met een verwijzing naar de Wbp BES, en zijn maatregelen nodig om een passend beschermingsniveau te waarborgen.

Daarnaast wijst de Afdeling erop dat een passend beschermingsniveau ook noodzakelijk is voor de gegevensuitwisseling tussen de ROA en de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (hierna: SBB), voor zover sprake is van het verwerken van persoonsgegevens. In dit verband wijst de regering erop dat het in beginsel gaat om bedrijfsgegevens.¹⁵ Daarmee is het niet duidelijk of en zo ja, welke persoonsgegevens (ook) worden verwerkt.

De Afdeling adviseert de toelichting gelet op het voorgaande aan te passen, nader in te gaan op de specifieke maatregelen die worden getroffen ten behoeve van een adequate doorgifte, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

b. *Bijzondere persoonsgegevens verzuimmeldingen*

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om gegevens te verwerken over godsdienst, levensovertuiging en gezondheid in het kader van verzuimmeldingen.¹⁶ Dit betreft volgens de toelichting een uitzondering op het verbod in de Wbp BES om bijzondere persoonsgegevens te verwerken.¹⁷

¹⁴ Zie Pro Facto, Evaluatie Wet bescherming persoonsgegevens BES, WODC 2019, paragraaf 6.2.4. Zie ook het advies van 27 maart 2024 van de Afdeling advisering van de Raad van State over de Wet invoering BSN en voorzieningen digitale overheid BES, (WO4.23.00389/I), Kamerstukken II 2024/25, 36639, nr. 4, punt 4.

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 6.1 'Reacties Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs en bedrijfsleven en Raad onderwijs arbeidsmarkt Caribisch Nederland'. Zie ook de uitvoeringstoets ROA CN.

¹⁶ Voorgestelde artikelen 8.7.3, vijfde lid, van de WEB en 11.97, vijfde lid, van de WVO

¹⁷ Artikel 16 Wbp BES.

De Afdeling merkt op dat in de toelichting niet expliciet wordt ingegaan op de uitzonderingssystematiek van de Wbp BES voor het verbod op de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Zij wijst erop dat voor gegevens over gezondheid de uitzonderingsgrond in artikel 21, eerste lid, onder c, van de Wbp BES van toepassing kan zijn. Daarnaast wijst zij erop dat voor de gegevens over godsdienst en levensovertuiging de uitzonderingsgrond in artikel 23, eerste lid, sub e, van de Wbp BES van toepassing kan zijn. Voor de laatstgenoemde uitzonderingsgrond dient de regering in de toelichting de noodzaak met het oog op een zwaarwegend belang dragend te motiveren, en dienen er passende waarborgen te worden genomen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande de toelichting aan te vullen en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

5. Financiële gevolgen

De Afdeling merkt op dat voor de volwasseneneducatie en onderwijshuisvesting niet duidelijk is wat de financiële gevolgen zijn voor het Rijk, de openbare lichamen en voor andere maatschappelijke sectoren. Duidelijkheid over de financiële gevolgen is ingevolge de Comptabiliteitswet 2016 wel vereist.¹⁸

De bestuurscolleges van de openbare lichamen krijgen een nieuwe wettelijke taak voor volwasseneneducatie.¹⁹ Voor de uitvoering van deze nieuwe taak wordt niet voorzien in financiële middelen en biedt de toelichting geen inzicht in de financiële gevolgen. De regering zal zich volgens de toelichting inspannen om de vrije uitkering te verhogen.²⁰ In dit kader uiten Bonaire en Saba in de consultatiereactie zorgen over de onduidelijkheid van de (toereikende) financiële middelen die nodig zijn om deze nieuwe wettelijke taak uit te voeren.

Voor de onderwijshuisvesting op Bonaire dragen op dit moment de minister en het bestuurscollege van Bonaire de (financiële) verantwoordelijkheid. Dit geldt op basis van bestaand overgangsrecht.²¹ Dit overgangsrecht zal met dit wetsvoorstel op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip vervallen. Dit betekent dat de Scholengemeenschap Bonaire op een nader te bepalen moment financieel verantwoordelijk kan worden voor de onderwijshuisvesting, zonder dat er duidelijkheid bestaat over de vraag of de financiële gevolgen gedragen kunnen worden. In de toelichting stelt de regering slechts dat de inzet erop gericht is om met het openbaar lichaam Bonaire hierover afspraken te maken.²²

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen met de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor volwasseneneducatie en onderwijshuisvesting voor het Rijk,

¹⁸ Artikel 3.1. Comptabiliteitswet 2016.

¹⁹ Voorgesteld artikel 2.8.6 van de WEB.

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.5 'Volwasseneneducatie'.

²¹ Artikel 11.1b WEB BES. Zie ook voorgesteld artikel 13.2.5 WEB.

²² Memorie van toelichting, paragraaf 3.2 'Bekostiging beroepsopleidingen'.

de openbare lichamen en voor andere maatschappelijke sectoren, mede vanwege het ordentelijk beheer van de openbare financiën op de eilanden. Zo nodig dient te worden voorzien in toereikende financiële middelen.

6. Evaluatie

Het wetsvoorstel voorziet in een evaluatiebepaling.²³ De regering beoogt hiermee binnen vijf jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de doeltreffendheid en de effecten ervan in de praktijk te evalueren.²⁴

De Afdeling merkt op dat uit artikelsgewijze toelichting bij de evaluatiebepaling niet blijkt aan de hand van welke criteria en methode de evaluatie zal plaatsvinden. Ook is niet duidelijk hoe en op welke aspecten de wet wordt geëvalueerd. Daardoor is het niet duidelijk of evaluatie daadwerkelijk inzicht zal kunnen geven in de doeltreffendheid en effecten van dit wetsvoorstel.²⁵ Voor de te evalueren aspecten ligt het in de rede om ieder geval de volgende aspecten te betrekken: de monitor naar het Nederlandse taalonderwijs,²⁶ de haalbaarheid van de nieuwe taaleisen mbo,²⁷ en de samenwerking en taakafbakening tussen de ROA en SBB.²⁸

De Afdeling adviseert in de toelichting de evaluatiecriteria- en methode, en de te evalueren aspecten te expliciteren en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

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,



²³ Zie voorgesteld artikel 13.1.2 van de WEB.

²⁴ Zie voorgesteld artikel 13.1.2 van de WEB.

²⁵ Zie ook het advies van 22 april 2010 van de Raad van State over het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, (W08.09.0558/IV), Staatscourant 2011, nr. 16697, punt 15; advies van 24 februari 2010 van de Raad van State over de Wet revitalisering generiek toezicht, (W04.09.0438/I), Kamerstukken II 2009/10, 32389, nr. 4, punt 10. Zie ook 5.1 van het Beleidskompas.

²⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3.4 'Het beroepsonderwijs'.

²⁷ Adviesrapport Expertgroep Nieuwe taaleisen in het MBO.

²⁸ Voorgesteld artikel 1.6.5 van de WEB.