

Vergaderjaar 2009–2010

32 419

Tweede aanpassing van wetten in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland – B (Tweede Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba – B)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 26 februari 2010 en het nader rapport d.d. 7 juni 2010, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 7 december 2009, no. 09.003451, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende tweede aanpassing van wetten in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland (Tweede Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat een aanvulling op het voorstel voor de Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba op een aantal terreinen, waaronder de politiegegevens, het onderwijs en het bestuursrecht.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over onder meer de wijziging van de Wet politiegegevens, de onderwijswetsvoorstellen en de bevoegdheid van de Centrale Raad van Beroep. Over de wijziging van de Wet politiegegevens maakt de Raad een opmerking over het feit dat deze uitwerking geeft aan een vormvrije onderlinge regeling en voorts elementen regelt die al geregeld zijn in het voorstel van Rijkswet Politie. Ten aanzien van de verschillende onderwijswetten acht de Raad het, gelet op de grote zorgen over de kwaliteit van het onderwijs en de kleine schaal van de eilanden, niet verstandig om de Nederlandse onderwijswetten als model te nemen; de Raad is van oordeel dat volstaan dient te worden met korte, sobere wetten. Voor het voorstel van Wet studiefinanciering BES komt de Raad tot hetzelfde advies. De Raad adviseert de Centrale Raad van Beroep geen rechtsmacht te geven in de openbare lichamen, omdat dit een uitholling betekent van de hoofdstructuur van de rechtspraak in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Hij is van oordeel dat in verband met deze punten het voorstel nader dient te worden overwogen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 december 2009, nr. 09.003451, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dat advies, gedateerd 26 februari 2010, nr. W04.09.0431/I, heb ik u bij mijn nader rapport van 24 maart 2010 aangeboden. In dat nader rapport heb ik uiteengezet dat na ontvangst van genoemd advies van de Raad van State het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel is gesplitst, waarbij hoofdstuk 10 inzake de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap uit het aan de Raad voorgelegde voorstel is gelicht. Een afschrift van het advies bied ik u hierbij aan. In het onderhavige nader rapport wordt ingegaan op de opmerkingen van de Raad inzake hoofdstuk II van het advies (Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap).

I. MINISTER VAN JUSTITIE

1. *Uitwisseling van politiegegevens*

Het wetsvoorstel wijzigt de Wet politiegegevens: het regime van deze wet zal, met aanpassingen, mede gaan gelden in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het voorstel geeft tevens uitwerking aan artikel 39 van het voorstel van Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Rijkswet politie), dat in behandeling is bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Artikel 39 schrijft voor dat politiegegevens worden uitgewisseld tussen de politie van Curaçao of Sint Maarten enerzijds en de politie van Nederland (inclusief de openbare lichamen) anderzijds, indien dat noodzakelijk is voor een goede uitoefening van de politietaken en met inachtneming van de daarvoor geldende voorschriften. Artikel 39 bepaalt voorts dat de landen een onderlinge regeling treffen over de wijze waarop politiegegevens worden verwerkt, waaronder de schrijfwijze en de classificatie van gegevens en de wijze van vermelding van de herkomst van gegevens. Deze materie moet door elk van de landen worden geregeld met inachtneming van de onderlinge regeling.¹

a. Het wetsvoorstel beoogt voor het land Nederland uitwerking te geven aan artikel 39 van de Rijkswet politie. Daarbij moet de in artikel 39 bedoelde onderlinge regeling in acht worden genomen; die onderlinge regeling is overigens nog in voorbereiding. In artikel 39, maar ook op andere plaatsen in het voorstel van Rijkswet politie, is gekozen voor de figuur van de vormvrije onderlinge regeling. In zijn advies over dat voorstel heeft de Raad opgemerkt dat het gaat om vormvrije onderlinge regelingen in de zin van artikel 38, eerste lid, van het Statuut; de landsregeringen zijn verplicht deze regelingen bij landsregeling te implementeren. Daarmee wordt elk van de regeringen beperkt in haar mogelijkheden om beleid te voeren door het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften. Bovendien kan het mede gaan om onderlinge regelingen die strekken tot beperking van rechten van burgers. Grondrechten kunnen alleen bij of krachtens de wet of de landsverordening worden beperkt, waarbij de hoofdelementen van de beperking in de wet of de landsverordening moeten zijn neergelegd. De beperking kan dus niet worden bepaald door de inhoud van een vormvrije onderlinge regeling.²

In antwoord op deze adviesopmerking stelde de regering dat landsregeling die afwijkt van wat is overeengekomen in een onderlinge regeling rechtsgeldig tot stand kan worden gebracht. In die zin is er geen sprake van een beperking van de bevoegdheden van de landsregelgever, zo stelde zij.

De Raad wijst erop dat artikel 39 van het voorstel van Rijkswet politie uitdrukkelijk bepaalt: «Elk van de landen treft regels met het oog op de uitwisseling van politiegegevens met inachtneming van de onderlinge

¹ Kamerstukken II 2008/09, 32 019 (R 1886), nr. 2.

² Kamerstukken II 2008/09, 32 019 (R 1886), nr. 4, punt 3a. Dit standpunt is eerder verwoord in punt 3a van de voorlichting inzake mogelijkheden voor gefaseerde herstructurering van de BES-eilanden (Kamerstukken II 2007/08, 31 568, nr. 2, bijlage).

regeling.» Deze bepaling roept de vraag op of de landsregeling inderdaad kan afwijken van de onderlinge regeling.

De Raad adviseert de stelling dat er geen sprake is van een beperking van de bevoegdheden van de landsregelgever nader te bezien.

b. In het voorstel wordt een grondslag gelegd voor het verstrekken van politiegegevens door de politie in de openbare lichamen aan «autoriteiten» in Aruba, Curaçao en Sint Maarten.¹ Die grondslag wordt echter – wat betreft Curaçao en Sint Maarten – al gelegd in artikel 39 van het voorstel voor de Rijkswet politie.

Het wetsvoorstel hoeft dan ook – behalve voor verstrekking aan Aruba – geen grondslag te geven voor de verstrekking van politiegegevens. Wel zal het regels moeten bevatten over de wijze waarop de gegevens worden verwerkt.

De Raad adviseert het voorstel aan te passen.

c. Voorts wordt een grondslag gelegd voor het verstrekken van politiegegevens door de politie in het Europese deel van Nederland aan de politie en de openbaar ministeries in Aruba, Curaçao en Sint Maarten.² Ook deze materie wordt – wederom met uitzondering van Aruba – al geregeld in het voorstel voor de Rijkswet politie.³ Die regeling treedt pas in werking op het moment dat de bescherming van persoonsgegevens in Curaçao en Sint Maarten afdoende is geregeld.⁴ Tot die tijd kunnen politiegegevens alleen worden verstrekt op grond van een daartoe tussen de landen te treffen onderlinge regeling.⁵

De Raad adviseert het voorstel aan te passen. Voorts adviseert hij in de toelichting te bespreken wat de stand van zaken is bij het treffen van regelingen voor de bescherming van persoonsgegevens in Curaçao en Sint Maarten, en wanneer de hier bedoelde onderlinge regeling tot stand zal komen.

2. Plaats waar de verwerking van politiegegevens wordt geregeld
Het voorstel voor een Veiligheidswet BES zoals aanhangig gemaakt bij de Raad van State bevatte zes artikelen, die in beknopte vorm de verwerking van politiegegevens in de openbare lichamen regelden. Na ommekomst van het advies is besloten deze regeling uit het voorstel te halen; in plaats daarvan werd besloten de verwerking van politiegegevens te regelen in de Wet politiegegevens.⁶ Het nu voorliggende voorstel bevat die regeling.⁷

In het voorstel voor een Veiligheidswet BES zoals dat vervolgens bij de Tweede Kamer werd ingediend is echter één bepaling blijven staan die betrekking heeft op verwerking van politiegegevens.⁸ De Raad neemt aan dat dit een verschrijving is en adviseert het bij de Tweede Kamer aanhangige voorstel aan te passen.

3. Systeem van de Wet politiegegevens

De Wet politiegegevens zal niet zonder meer gaan gelden voor de openbare lichamen. Deze wet is toegeschreven op de situatie in het Europese deel van Nederland. De wet gaat dan ook uit van de organisatiestructuur van de Nederlandse politie zoals geregeld in de Politiewet en bevat een groot aantal verwijzingen naar wetten die van toepassing zijn in het Europese deel van Nederland. Wie wil weten welke regels van toepassing zijn in de openbare lichamen, kan echter niet kennisnemen van een volledig uitgeschreven tekst: hij zal de bepalingen van de wet moeten lezen met inachtneming van het nieuwe hoofdstuk 5a van de wet, waarin voor de openbare lichamen deels andere artikelen of begrippen, en verwijzingen naar andere wetten zijn omschreven. Van de ruim 50 artikelen die de Wet politiegegevens telt is voor ongeveer de helft de letterlijke tekst niet zonder meer van toepassing. Dat maakt het voor de gebruikers van de wet in de openbare lichamen niet eenvoudig om vast te

¹ Voorgestelde wijziging van artikel 17, derde lid, juncto artikel 36c, eerste lid, zevende streepje, van de Wet politiegegevens (artikel 8.1, onderdeel A, van het wetsvoorstel).

² Voorgestelde wijziging van artikel 17, derde lid, van de Wet politiegegevens (artikel 8.1, onderdeel A, van het wetsvoorstel).

³ Artikel 39, vierde en vijfde lid, van het voorstel van Rijkswet politie.

⁴ Artikel 58 van het voorstel van de Rijkswet politie.

⁵ Artikel 57 van het voorstel van de Rijkswet politie.

⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 207, nr. 4, punt 4.1.

⁷ Voorgesteld artikel 8.1.

⁸ Artikel 14; Kamerstukken II 2009/10, 32 207, nr. 2.

stellen welke regels van toepassing zijn. Dat is, zeker in de overgangperiode waarin van het openbaar bestuur en de burgers in de openbare lichamen toch al veel wordt gevraagd, een onnodige extra belasting. De Raad geeft in overweging te voorzien in een afzonderlijke Wet politiegegevens BES.

II. MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

4. Inrichting van het onderwijs in de openbare lichamen

In de Slotverklaring van oktober 2006 is het uitgangspunt neergelegd dat de Nederlands-Antilliaanse landsverordeningen zoveel mogelijk zouden worden gehandhaafd en de Nederlandse wetgeving na de overgang naar de Nederlandse rechtsorde geleidelijk op de BES-eilanden zal worden ingevoerd.¹ Dit betekent dat de Nederlandse regelgeving niet automatisch van toepassing wordt op de BES. Voor de onderwijsregelgeving heeft het kabinet dit uitgangspunt deels verlaten; in het wetsvoorstel is gekozen voor nieuw uitgeschreven onderwijswetten, waarvoor de Nederlandse onderwijswetten model hebben gestaan. Blijkens de toelichting acht het kabinet deze weg aangewezen, omdat de kwaliteit van het onderwijs op de BES reden is tot grote zorg. Tevens wordt vermeld dat er bij de besturen op de BES geen overwegende bezwaren bestonden tegen het op het onderwijsterrein verlaten van het in de Slotverklaring neergelegde uitgangspunt. Wel is bij het opstellen van de wetteksten rekening gehouden met de specifieke omstandigheden op de eilanden, zoals de afstand tussen de eilanden en tot het Europese deel van Nederland, het klimaat en de schaalgrootte, aldus de toelichting.²

Zoals in het navolgende zal worden uiteengezet, acht de Raad het niet verstandig om de Nederlandse onderwijswetten als voorbeeld te nemen voor de BES-wetsvoorstellen. Gelet op de kleine aantallen scholen en de specifieke problemen in het onderwijs in de openbare lichamen dient het onderwijs niet te worden geregeld in grote onderwijswetten, met de bijbehorende uitvoeringsregelingen, op dezelfde voet als in het Europese deel van Nederland. Het zou, zo oordeelt de Raad, overzichtelijker zijn om te volstaan met korte, sobere wetten – waarvan de kernbepalingen eventueel ontleend kunnen worden aan de Nederlands-Antilliaanse landsverordeningen en de Europees-Nederlandse onderwijswetten – aangevuld met afspraken met afzonderlijke scholen; zulke afspraken kunnen dan snel worden aangepast aan de voortgang in het realiseren van de noodzakelijke kwaliteitsverbetering.

1° Het wetsvoorstel maakt een onderscheid tussen Nederlandse onderwijswetten die met enige aanpassingen mede gaan gelden in de openbare lichamen BES enerzijds en Landsverordeningen die worden omgezet naar wetsvoorstellen en gaan gelden voor de BES-eilanden anderzijds. Bij deze laatste categorie hebben de Nederlandse wetten model gestaan. De Raad stelt vast dat deze categorie van voorstellen op zeer weinig punten afwijkt van de Nederlandse onderwijswetten: de meeste artikelen zijn vrijwel letterlijk overgenomen.³ Niet al deze bepalingen zijn echter van belang voor de BES. Zo dient een openbare school in het plan van nieuwe scholen te worden opgenomen, indien binnen 10 kilometer van de plaats in het openbaar lichaam waar het onderwijs moet worden gegeven over de weg gemeten geen school aanwezig is.⁴ Nu Saba een doorsnee heeft van 4,5 kilometer, heeft deze bepaling geen nut. Ook de stichtingsnorm van 200 leerlingen bij bijzondere scholen⁵ is weinig realistisch, aangezien Saba zo'n 1.400 inwoners telt.

2° Niet alleen hebben veel van deze bepalingen geen betekenis voor de BES, maar ook houdt een groot aantal van deze artikelen nieuwe administratieve verplichtingen in. Als voorbeeld noemt de Raad het

¹ Kamerstukken 2006/07, 30 800 IV, nr. 24.

² Toelichting, § 10 (Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), Algemeen.

³ Dit geldt voor de volgende voorstellen: Leerplichtwet BES, de Wet educatie en beroepsonderwijs BES, de Wet primair onderwijs BES, de Wet studiefinanciering BES en de Wet voortgezet onderwijs BES.

⁴ Het voorgestelde artikel 66, tweede lid, WPO BES.

⁵ Het voorgestelde artikel 68, tweede lid, WPO BES.

wetsvoorstel primair onderwijs BES. De Landsverordening funderend onderwijs die thans van toepassing is op de BES telt in totaal 72 artikelen; het wetsvoorstel primair onderwijs BES omvat 173 artikelen. Basisscholen zullen worden verplicht tot het opstellen van een schoolplan, een klachtenregeling, een leerlingvolgsysteem, een gezamenlijk zorgplan, een schoolgids, een managementstatuut, een handelingsplan en een onderwijskundig rapport.¹ Verder zullen zij moeten zorgdragen voor tussenschoolse opvang.

De Raad meent dat er bij het opstellen van de catalogus van op te leggen verplichtingen geen rekening is gehouden met haalbaarheid en uitvoerbaarheid. De problematische situatie waarin de onderwijsinstellingen zich bevinden, vereist eerder een gefaseerde aanpak waarin de belangrijkste zaken de eerste aandacht en het grootste deel van de beperkte middelen opeisen.

3° Op de BES-eilanden zullen de onderwijswetten voor de volgende scholen en instellingen gaan gelden:

- de Wet primair onderwijs BES zal gelden voor vijf bekostigde en twee particuliere scholen op Bonaire, vier bekostigde scholen op Sint Eustatius en één op Saba;
- de Wet voortgezet onderwijs BES wordt van toepassing op drie bekostigde scholengemeenschappen, een in elk eilandgebied, en voor een particuliere school voor havo/vwo in Bonaire;
- de Wet educatie en beroepsonderwijs BES (WEB BES) zal van kracht worden op één afdeling van een bekostigde scholengemeenschap in Bonaire, en daarnaast op twee particuliere opleidingen, eveneens in Bonaire.²

In de nu voorgestelde onderwijswetten is geen rekening gehouden met deze kleine aantallen. Zo wordt in de WEB BES bepaald dat een leerling niet hoeft te worden ingeschreven bij een bijzondere instelling als hij de grondslag van die instelling niet respecteert.³ Voorts mag een leerplichtige leerling alleen van de instelling worden verwijderd als het bevoegd gezag een andere instelling heeft gevonden die de leerling wil overnemen, of als gedurende acht weken zonder succes naar zo'n instelling is gezocht.⁴ Met het kleine aantal van deze instellingen zullen deze bepalingen in de praktijk geen betekenis hebben.⁵

De Raad komt tot de conclusie dat de voorgestelde regelingen niet zijn toegesneden op de eigen aard van de openbare lichamen, naar schaal, historie en samenleving, alsmede op de bijzonder problematische situatie waarin het onderwijs hier verkeert. Veel Nederlandse bepalingen kunnen alleen goed begrepen worden tegen de achtergrond van hun ontstaan.⁶ De Raad acht het niet raadzaam om de openbare lichamen te belasten met zulke bepalingen. De Nederlandse onderwijswetten zijn bovendien geschreven op een hoog abstractieniveau, om recht te kunnen doen aan de complexiteit van het Nederlandse onderwijsveld, naar omvang en diversiteit. Ten slotte wijst de Raad erop dat thans in Nederland, onder meer naar aanleiding van het rapport van de Parlementaire Commissie Dijsselbloem, discussie gaande is over het onderwijs in Nederland. Ook in dit opzicht is het niet verstandig de complexe Nederlandse regelgeving van toepassing te verklaren op de BES.

De Raad adviseert de onderwijswetsvoorstellen te heroverwegen.

Onverminderd het vorenstaande merkt de Raad over de voorgestelde onderwijswetten het volgende op.

4. Inrichting van het onderwijs in de openbare lichamen

De Raad acht het, gelet op de grote zorgen over de kwaliteit van het onderwijs en de kleine schaal van de eilanden, niet verstandig om de

¹ Het voorgestelde artikel 10, vijfde lid, artikel 16, artikel 22, artikel 27, artikel 29, artikel 39, artikel 42, artikel 44 WPO BES.

² Een geactualiseerde versie van het in de toelichting genoemde rapport is te vinden in Kamerstukken II 2008/09, 31 568, nr. 6, bijlage, blz. 28.

³ Voorgesteld artikel 8.1.1, zesde lid, WEB BES. Een student aan de lerarenopleiding die in strijd handelt met de grondslag van de instelling kan de toegang worden ontzegd (voorgesteld artikel 7.6.1, derde lid).

⁴ Het voorgestelde artikel 8.1.4, vijfde lid, WEB BES.

⁵ Zo bepaalt de WPO BES in artikel 10, zesde lid, het aantal uren onderwijs dat de leerlingen moeten ontvangen; artikel 19 geeft een verdere detaillering door te bepalen dat de tijd die een leerling in een deel van de week onderwijs ontvangt op een andere school, meetelt.

⁶ Bij voorbeeld artikel 3, vierde lid, van de Wet op het primair onderwijs over de bevoegdheid om les te geven: «Ten aanzien van studenten die een duale opleiding volgen als bedoeld in artikel 7.7 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek leidend tot een getuigschrift als bedoeld in het eerste lid, onder b.1°, en aan die opleiding ten minste 180 studiepunten hebben behaald, kan worden afgeweken van de eisen in het eerste lid onder b, met dien verstande dat het tijdelijk dienstverband van de student een periode beslaat die overeenkomt met een volledig dienstverband van vijf maanden. De vorige volzin is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van studenten die ten minste 166 doch nog geen 180 studiepunten hebben behaald, indien door de desbetreffende hogeschool wordt verklaard dat de student beschikt over met 180 studiepunten vergelijkbare en tevens voor het dienstverband relevante kennis, inzicht en vaardigheden. De toepassing van de vorige volzin vervalt ten aanzien van die student die niet binnen vier weken na aanvang van het dienstverband over 180 studiepunten beschikt. De in artikel 7.7, vijfde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek bedoelde overeenkomst vermeldt tevens de leraar onder wiens verantwoordelijkheid de betrokken student werkzaamheden van onderwijskundige aard verricht.»

Nederlandse onderwijswetten als model te nemen; de Raad is van oordeel dat volstaan dient te worden met korte, sobere wetten. Voor het voorstel van Wet studiefinanciering BES komt de Raad tot hetzelfde advies.

Bij het opstellen van de wetsvoorstellen met betrekking tot het onderwijs op de BES heeft voorop gestaan dat de kwaliteit van het onderwijs op de BES moet worden verbeterd en dat de bewindslieden van OCW binnen het Grondwettelijk kader hun verantwoordelijkheid ten volle moeten kunnen dragen. Diepgaand is onderzocht op welke wijze dit vanuit wetgevingsperspectief kan worden verwezenlijkt. De uitkomst van dat onderzoek was dat de Nederlandse onderwijswetten model moeten staan, rekening houdend met de situatie ter plaatse. De opmerkingen van de Raad hebben opnieuw aanleiding gegeven te bezien of die uitkomst moest worden losgelaten. Het kabinet is tot de conclusie gekomen dat dit niet het geval is. Het kabinet voert daar de volgende overwegingen voor aan:

- Alleen al de omstandigheid dat de regelgeving voor een groot deel uit bekostigingsvoorwaarden bestaat waarvan de hoofdlijnen per definitie bij wet dienen te worden geregeld, leidt tot sterk gedetailleerde wetgeving.
- Het volledig aan de eilandsbesturen overlaten van regelgevende bevoegdheid kan niet aan de orde zijn. Dit vloeit voort uit artikel 23 van de Grondwet, dat ook gaat gelden op de BES. Dit artikel bepaalt dat het onderwijs een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering is. Volgens de gangbare interpretatie van artikel 23 van de Grondwet wordt met «der regering» (in beginsel) de rijksoverheid bedoeld, en niet de provincie of de gemeente (of een van de openbare lichamen BES). Bovendien moeten (kern)bepalingen voor de bekostiging in een wet in formele zin staan. Voor sommige bekostigingsbepalingen staat het (centrale) kader in de wet, zoals voor de voorzieningen in de huisvesting. Aangezien de huisvesting – kort gezegd – een typisch lokale aangelegenheid is, heeft de wetgever destijds besloten de uitvoering hiervan te decentraliseren naar gemeenten. Over dit besluit is toen veel gediscussieerd, vooral over de vraag of artikel 23 van de Grondwet decentralisatie zou toestaan. Gelet op dat artikel en de discussie die destijds is gevoerd over de decentralisatieoperatie is het decentraliseren van andere bekostigingsbepalingen naar de eilanden – die een status krijgen die vergelijkbaar is met die van gemeenten – zo goed als ondenkbaar.
- Delegatie van regelgevende bevoegdheid kan evenmin aan de orde zijn, omdat artikel 23 van de Grondwet met zich brengt dat de bekostigingssystematiek een «gesloten» wettelijk stelsel is. De overheid mag alleen (het kader van) de bekostigingsvoorschriften opleggen (en deugdelijkheidseisen stellen) bij wet in formele zin. De Raad wees op dit punt ook in zijn advies op de Invoeringswet BES (advies van 5 maart 2009, nr. WO4.08.0522/I (Kamerstukken II 2008–2009, 31 957, nr. 4).
- Van meet af aan is het de bedoeling geweest dat niet alle verplichtingen die aan het bevoegd gezag of aan het personeel van de scholen en instellingen worden opgelegd, vanaf de transitie zullen gaan gelden. Zo zullen (plan)verplichtingen die weliswaar reeds in de landsverordeningen zijn opgenomen, maar die thans niet of niet geheel worden uitgevoerd, niet onmiddellijk gaan gelden, maar pas worden verplicht gesteld op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, wanneer de scholen of bevoegde gezagsorganen er aan toe zijn bepaalde (plan)verplichtingen uit te voeren. In nauw overleg met de (bevoegde gezagsorganen van de) scholen en instellingen zal dat tijdstip worden vastgesteld. In de memorie van toelichting was dit reeds aangekondigd, maar het advies is aanleiding geweest dit veel meer te explicite-

ren door middel van bijlagen die aan de memorie van toelichting zijn toegevoegd, waarin per artikel is aangegeven of dat artikel

- per 1 januari 2011 in werking treedt,
- in werking treedt per 1 augustus 2011 (aanvang schooljaar)
- in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, met een indicatie of dat binnen een tot anderhalf jaar na de transitie het geval zal zijn, of circa 5 jaar na de transitie.

Voorts is nagegaan of bepalingen konden worden geschrapt. Daarvoor is een tweedeling te maken:

- a. bepalingen waarvan het schrappen geen lastenverlichting met zich brengt. Bijvoorbeeld: de mogelijkheid om een openbare school in stand te laten houden door een stichting. Het niet-opnemen van deze bepalingen zou immers niet tot lastenverlichting leiden. Waar het gaat om bepalingen die de wet niet nodeloos compliceren, zijn die bepalingen gehandhaafd. Waar dat anders ligt, zijn ze geschrapt. Als voorbeeld van dat laatste kan dienen het schrappen van de Regionale opleidingscentra (ROC) in de Wet educatie en beroepsonderwijs BES;
 - b. bepalingen waarvan het schrappen wel een lastenverlichting met zich brengt. Bijvoorbeeld: de voorziening in de huisvesting in het primair onderwijs en in het voortgezet onderwijs, het plan van nieuwe scholen en de verplichting te rapporteren over de evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding (omdat het aandeel van vrouwen reeds hoog is).
- De scholen op de BES zullen worden bijgestaan bij de invoering van de wetgeving en bij het beperken van de uitvoeringslast. Zo zal onder meer steun worden aangeboden bij de inrichting van een administratiekantoor.
 - Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zal worden belast met de uitvoering van een groot deel van de wetgeving. Hoe meer die overeen komt met de wetgeving die reeds voor de scholen en instellingen in het Europese deel van Nederland geldt, hoe lichter die uitvoeringslast zal zijn. Voorts kunnen scholen op de BES in geval van overeenkomstige wetgeving gemakkelijker kennis delen met scholen in het Europese deel van Nederland.

1°. De Raad merkt terecht op dat het wetsvoorstel een onderscheid maakt tussen wetten die aanpassing inhouden van Nederlandse onderwijswetten en wetten die zijn gebaseerd op de geldende landsverordeningen. De Raad meent dat de Nederlandse onderwijswetten te zeer model hebben gestaan en daardoor bepalingen bevatten die niet van belang zijn voor de BES.

Het nalopen van de verschillende wetsvoorstellen heeft, zoals hierboven reeds is aangegeven, geleid tot een aantal wijzigingen in de verschillende wetsvoorstellen. Het schrappen van planningseisen die met name een functie hebben in grote gemeenten, betekent dat geen onnodige last wordt opgelegd aan de (kleine) BES-eilanden. De eilanden hoeven voorts om dezelfde reden een veel summierdere verordening te maken voor de voorziening in de huisvesting, en ook geen huisvestingsprogramma. Evenmin wordt voor het primair onderwijs het maken van een plan van nieuwe scholen verplicht gesteld. Er zij op gewezen dat ook de landsverordeningen voor het funderend onderwijs en voor het voortgezet onderwijs waren gebaseerd op de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs, zij het dat ten aanzien van de bekostiging weinig meer dan delegatiebepalingen waren opgenomen. De omvang van die verordeningen was daardoor aanzienlijk kleiner. Op de door de Raad genoemde voorbeelden inzake de mogelijkheid nieuw scholen te stichten op Saba, is in de toelichting op de Wet primair onderwijs BES ingegaan (paragraaf 1.2.5).

2°. De Raad meent ook dat de wetsvoorstellen een groot aantal nieuwe administratieve verplichtingen inhouden. De Raad wijst daarbij met name op het wetsvoorstel primair onderwijs BES.

Inderdaad houden de wetsvoorstellen een aantal nieuwe verplichtingen in. Onder de verplichtingen die de Raad noemt, vallen ook eisen die thans op de BES reeds gelden op grond van een landsverordening. Geconstateerd is echter dat lang niet alle verplichtingen die de landsverordeningen kennen in de praktijk worden nageleefd. In die zin liggen er twee soorten nieuwe verplichtingen, namelijk die welke bij de voorliggende wetsvoorstellen worden geïntroduceerd en die welke formeel gelden, maar nog niet worden nageleefd.

Zoals in de memorie van toelichting is gesteld, heeft het onderwijs in de openbare lichamen grote behoefte aan een kwaliteitsimpuls. Dit betekent dat de verplichtingen die de kwaliteit van het onderwijs moeten vergroten ook daadwerkelijk moeten worden nageleefd. Het kabinet is het eens met de Raad dat niet teveel binnen te korte tijd moet worden gevraagd. De verplichtingen die nu in de wetsvoorstellen zijn opgenomen, zijn haalbaar en uitvoerbaar, maar niet allemaal op korte termijn.

Naar aanleiding van de suggestie van de Raad te komen met een gefaseerde aanpak zijn alle verplichtingen, zowel de nieuwe als de formeel geldende, maar slapende eisen, opnieuw bezien. Daarbij is nagegaan op welke termijn zij redelijkerwijs kunnen worden ingevoerd. Ten aanzien van alle verplichtingen is vastgesteld of ogenblikkelijke invoering nodig en mogelijk is, van welke de invoering binnen een termijn van twee jaar kan plaatsvinden en van welke de invoering nog langer zal moeten worden opgeschoven. Bij dit laatste kan worden gedacht aan een termijn van vijf jaar.

Voor zover dat zinvol is, is een invoeringsschema per wetsvoorstel als bijlage bij de memorie van toelichting gevoegd.

3°. De Raad is voorts van mening dat de wetsvoorstellen te weinig zijn toegesneden op de eigen aard van de openbare lichamen.

Ook op dit punt zijn de wetsvoorstellen opnieuw bezien. Dit heeft op een aantal punten tot aanpassing geleid. Zo is de regeling van de voorziening in de huisvesting zowel voor het primair als het voortgezet onderwijs sterk vereenvoudigd en meer toegesneden op de situatie in de openbare lichamen. De in het wetsvoorstel voortgezet onderwijs BES en het wetsvoorstel educatie en beroepsonderwijs BES opgenomen regeling over voortijdige schoolverlaters is aangepast aan de situatie op de eilanden.

Zowel in het wetsvoorstel primair onderwijs BES als in het wetsvoorstel voortgezet onderwijs BES is de regeling voor de stichting van nieuwe scholen ingrijpend gewijzigd. De thans voorgestelde regeling is geheel afgestemd op de situatie ter plaatse.

Voor alle wetsvoorstellen geldt dat zij ook op leesbaarheid en inzichtelijkheid zijn getoetst. Dit heeft tot een substantieel aantal wijzigingen geleid.

5. Diploma's en andere bewijsstukken

a. In het voorstel worden geheel nieuwe onderwijswetten voor de openbare lichamen vastgesteld: voor het primair onderwijs, educatie en beroepsonderwijs, en het voortgezet onderwijs. Daarmee vervallen de geldende landsverordeningen, op basis waarvan in de loop der jaren diploma's, certificaten en soortgelijke bewijsstukken zijn uitgereikt. Deze bewijsstukken geven in een aantal gevallen toegang tot vervolgonderwijs. Het voorstel voorziet er echter niet in dat de bewijsstukken hun geldigheid behouden. De Raad adviseert hierin te voorzien.

b. Volgens de toelichting is een belangrijk oogmerk van het voorstel van Wet voortgezet onderwijs BES dat de onderwijsopbrengsten voor wat het voortgezet onderwijs betreft op zo'n niveau komen dat de leerlingen die voortgezet onderwijs op de BES hebben gevolgd zonder problemen kunnen instromen in het vervolgonderwijs in het Europese deel van Nederland.¹ Gelet op het in de toelichting genoemde rapport van de Inspectie voor onderwijs, waaruit blijkt dat de kwaliteit van het onderwijs in de openbare lichamen uiterst zorgwekkend is, is het de vraag hoe realistisch dit uitgangspunt op korte termijn is. De Raad adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan.

5. Diploma's en andere bewijsstukken

a. De Raad merkt op dat een overgangsbepaling ontbreekt op grond waarvan bewijsstukken inzake diploma's, behaald voor de datum van de transitie, hun geldigheid behouden.

Op dit moment wordt in het Protocol van samenwerking op het gebied van onderwijs voorzien in de gelijkstelling van Nederlands Antilliaanse diploma's, die op basis van landsverordeningen zijn behaald. Ook voor de toekomst zal deze gelijkstelling gehandhaafd worden.

b. Naar aanleiding van het advies van de Raad is de overgangstermijn verlengd: na de transitie wordt de inrichting en de examenstructuur vanaf het eerste leerjaar ingevoerd. Daarmee wordt de overgangstermijn zodanig verlengd dat deze gelijk is aan de cursusduur. Zowel het wetsvoorstel als de toelichting is op dit punt aangepast. Ook de memorie van toelichting op de wijziging van de Wet College voor examens gaat op dit punt in.

6. Aanwijzingsbevoegdheid bij wanbeheer

In de BES-onderwijswetten krijgt de Minister de bevoegdheid een aanwijzing te geven aan het schoolbestuur als sprake is van wanbeheer van een of meer bestuurders van de school.² Onder wanbeheer wordt uitsluitend verstaan financieel wanbeleid, ongerechtvaardigde verrijking, en onrechtmatig handelen. Het gaat om een tijdelijke bevoegdheid, die op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip komt te vervallen; volgens de toelichting wordt gedacht aan een periode van vijf jaar. Deze regeling komt vrijwel overeen met een regeling in de Europees-Nederlandse onderwijswetten, die op 2 februari 2010 door de Eerste Kamer der Staten-Generaal is aangenomen, maar nog niet in werking is getreden.³ De regeling voor het Europese deel van Nederland is echter niet tijdelijk. In de toelichting wordt opgemerkt dat de aanwijzingsbevoegdheid een uiterste middel is, dat alleen bedoeld is voor limitatief omschreven gevallen waarin sprake is van ernstig bestuurlijk tekortschieten. Indien de situatie daarom vraagt kan de aanwijzing inhouden dat de rechtspersoon wordt aangesproken om te besluiten tot vervanging van een of meer bestuurders. Wordt een aanwijzing niet opgevolgd, dan kan een bevestigingssanctie worden getroffen, aldus de toelichting.⁴ De aanwijzingsbevoegdheid zoals opgenomen in de Europees-Nederlandse onderwijswetten is naar aanleiding van het advies van de Raad geheel opnieuw ontworpen.⁵ Over die nieuwe tekst heeft de Raad dus nog niet kunnen adviseren.

a. Niet valt in te zien waarom, anders dan in de wetgeving voor het Europese deel van Nederland, wordt gekozen voor een tijdelijke regeling. De Raad is van oordeel dat de grondwettelijke verantwoordelijkheid van de regering voor het onderwijs van zo groot belang is, dat die op gelijke voet in het Europese en het Caribische deel van Nederland zal moeten worden vormgegeven. Hij adviseert de tijdelijkheid op te heffen.

b. Een van de criteria voor het begrip wanbeheer luidt:

¹ Toelichting op artikel 10.9 (Wet voortgezet onderwijs BES), § 1.1.

² Voorgestelde artikelen 12.1.3 van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES, 172 van de Wet primair onderwijs BES, en 210 van de Wet voortgezet onderwijs BES.

³ Kamerstukken I 2009/10, 31 828, A.

⁴ Toelichting op artikel 10.5 (artikelsgewijs, artikel 12.1.3); toelichting op artikel 10.6, § 1.2.9; toelichting op artikel 10.9 (artikelsgewijs, artikel 210).

⁵ Zaaknummer W05.07.0370. In de versie zoals bij de Raad aanhangig gemaakt luidde de regeling:

«1. Onze Minister kan aan het bevoegd gezag een aanwijzing geven indien hij met betrekking tot de rechtmatige uitvoering van het bepaalde bij of krachtens deze wet ernstige tekortkomingen constateert.

2. Alvorens een aanwijzing te geven, stelt Onze minister het bevoegd gezag vier weken in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen.»

«onrechtmatig handelen, waaronder wordt verstaan het in de hoedanigheid van bestuurder handelen in strijd met wettelijke bepalingen of de kennelijke geest van wettelijke bepalingen waarmee financieel voordeel wordt behaald ten gunste van de rechtspersoon die de school in stand houdt, zichzelf of een derde.»

De Raad constateert dat de woorden «de kennelijke geest van wettelijke bepalingen» kennelijk beogen een richtlijn te geven voor de interpretatie van de wettelijke bepalingen. Het ligt echter niet op de weg van de wetgever om in de wettekst interpretatiemethoden op te nemen. Interpretatie dient te worden overgelaten aan het bestuursorgaan dat de regeling uitvoert en aan de rechter die de rechtmatigheid van het bestuurlijk optreden toetst.

De Raad adviseert de verwijzing naar de kennelijke geest van wettelijke bepalingen te schrappen en te bepalen dat het gaat om een handelen niet overeenkomstig de wettelijke bepalingen.

c. Het begrip «onrechtmatig handelen» wordt voorts beperkt tot situaties waarin sprake is van financieel voordeel. De Raad merkt op dat dit in het burgerlijk recht geen vereiste is voor de vaststelling dat sprake is van een onrechtmatige daad: daar is het belangrijkste vereiste dat sprake is van het toebrengen van schade, die bovendien niet van financiële aard hoeft te zijn. Er kunnen redenen zijn om het begrip in het wetsvoorstel een beperkter inhoud te geven, maar daarvan behoort niet de suggestie uit te gaan dat het algemene leerstuk van de onrechtmatige daad voor het handelen van schoolbesturen eveneens die beperkte strekking heeft. De Raad adviseert in de wettekst uit te laten komen dat de beperkte betekenis van het begrip «onrechtmatig handelen» alleen van toepassing is in het kader van het wetsvoorstel, en dat de overheid bij onrechtmatig handelen in andere zin gebruik kan maken van de instrumenten van het burgerlijk recht.

6. Aanwijzingsbevoegdheid bij wanbeheer

a. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is dit punt heroverwogen. Dit heeft geleid tot een aanpassing van het wetsvoorstel, zodanig dat het tijdelijke karakter van de aanwijzingsbevoegdheid is omgezet in een structurele bepaling.

b. Met de Raad is het kabinet van mening dat de interpretatie van wettelijke bepalingen uiteindelijk dient te worden overgelaten aan de rechter. Dat geldt ook voor de interpretatie van de woorden «de kennelijke geest van wettelijke bepalingen». Er zijn situaties denkbaar die niet in strijd zijn met de letterlijke tekst van de wet, maar waarvan duidelijk is dat de wetgever deze niet heeft beoogd. Door de toevoeging van de woorden «de kennelijke geest van de wet» wordt uitdrukkelijk bepaald dat ook de kennelijke bedoeling van de wetgever een onderdeel van de uitleg van de wet moet zijn.

c. De opmerking van de Raad met betrekking tot onrechtmatig handelen is geen aanleiding geweest om de tekst van het wetsvoorstel aan te vullen, daar het vanzelfsprekend is dat de begrippen in de onderwijswetten gelezen moeten worden in de context van die wetten. Dit laat het algemene leerstuk van de onrechtmatige daad, en de algemene strekking daarvan onverlet.

7. Wet College voor examens

De wijziging van de Wet College voor examens behelst het van toepassing verklaren voor de BES-eilanden van de (Europees-Nederlandse) Wet College voor examens. In de toelichting wordt verder geen aandacht besteed aan nut, noodzaak of effecten van het voorstel; volstaan wordt met de constatering dat de taken van het College voor examens (het

college) worden uitgebreid naar de BES-eilanden.¹ Het college vervult in Nederland de regierol in de examinering en is daarbij belast met allerlei taken – van het tot stand brengen van syllabi en opgaven voor de centrale examens en staatsexamens tot het onder bijzondere omstandigheden afnemen van examens.²

De Raad merkt allereerst op dat uit de toelichting niet blijkt op welke wijze thans op de BES-eilanden gestalte wordt gegeven aan de uitvoering van de examens. Zo is niet duidelijk of er in de huidige situatie een instantie is die belast is met het uitvoeren van de verschillende taken op het gebied van examens. Daardoor is het naar het oordeel van de Raad niet mogelijk om antwoord te geven op de vraag of er behoefte is aan eenzelfde college als in het Europese deel van Nederland, met eenzelfde takenpakket. Ook is het niet duidelijk of er al dan niet dient te worden voorzien in overgangsrecht.

Evenmin blijkt uit de toelichting op welke wijze het college deze nieuwe taak gaat vervullen. Voor een aantal van deze taken, zoals het afnemen en beoordelen van staatsexamens en het afnemen van examens onder bijzondere omstandigheden, is het naar het oordeel van de Raad wenselijk dat het college op de BES zitting houdt.

De Raad adviseert om in de toelichting een beschouwing op te nemen over nut en noodzaak van het voorstel en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

7. Wet College voor examens

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is in de toelichting een beschouwing opgenomen over nut en noodzaak van het wetsvoorstel.

8. Commissariaat voor de Media

In het voorstel voor de Mediawet BES wordt het (Europees-Nederlandse) Commissariaat voor de Media belast met een drietal taken, te weten het verlenen van toestemming voor het verzorgen van een omroepdienst, het ter beschikking stellen van de zendtijd en het toezicht en handhaving van de Mediawet BES. In de toelichting wordt opgemerkt dat er voor gekozen is om deze taken niet op de eilanden te laten vervullen vanwege het ontbreken van voldoende expertise en menskracht.³

In de toelichting ontbreekt echter een passage waarin uiteen wordt gezet op welke wijze het Commissariaat deze nieuwe taken gaat vervullen. Het is immers niet eenvoudig om vanuit het Europese deel van Nederland vorm te geven aan uitvoering en toezicht op de BES-eilanden. De Raad acht het dan ook meer aangewezen om een instantie aan te wijzen die op een van de BES-eilanden gestationeerd is; of om het zo in te richten dat het bestuur van het Commissariaat periodiek in de openbare lichamen vergaderingen houdt en dat op de BES permanente ambtelijke ondersteuning aanwezig is.

De Raad adviseert de toelichting op grond van bovenstaande aan te vullen en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

8. Commissariaat voor de Media

In antwoord op de vraag van de Raad op welke wijze het Commissariaat de nieuwe taken gaat vervullen, wordt het volgende opgemerkt. Aan artikel 16, eerste lid, is toegevoegd dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap andere personen dan de leden of medewerkers van het Commissariaat kan aanwijzen die belast zijn met het toezicht ten behoeve van de bestuursrechtelijke handhaving door het Commissariaat. Bezien wordt namelijk of samenwerking met het Agentschap Telecom, dat uitvoerende en toezichthoudende taken van het Antilliaanse Bureau Telecommunicatie en Post overneemt, en het Regionaal Service Centrum, mogelijk is. Indien samenwerking mogelijk is, kunnen personen in dienst

¹ Toelichting, Artikel 10.2 (Wet college voor examens).

² Artikel 2 van de Wet College voor examens.

³ Toelichting, Artikel 10.4 (mediawet BES, Algemeen, 1. Bestaande regelgeving als uitgangspunt.

van deze instanties worden aangewezen om de toezichhoudende taken uit te voeren op de BES-eilanden zelf.

Tevens is in paragraaf 4 van de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Mediawet BES nader ingegaan op de wijze waarop het Commissariaat toezicht zal houden.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel op enkele punten aan te passen. Zo is de grondslag voor reclamevoorschriften voor geneesmiddelen vervallen omdat hiervoor al een ruime grondslag bestaat in de voorgestelde Wet op de geneesmiddelenvoorziening BES. Verder moeten regels over de vergoeding voor het beschikbaar stellen van zendtijd door omroepinstellingen, worden vastgelegd in een ministeriële regeling en zijn, op advies van het Commissariaat, enkele minimale bepalingen over sponsoring van programma's opgenomen. Daarnaast is de bepaling over toewijzing van zendtijd aan kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag zodanig gewijzigd dat de mogelijkheid bestaat om hiervoor, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, regels te stellen. Het is namelijk niet duidelijk of behoefte bestaat aan deze voorziening op de eilanden.

9. Wet primair onderwijs BES

In het overgangsrecht bij de Wet primair onderwijs BES wordt erin voorzien dat degenen die voor het tijdstip van de transitie een lerarenopleiding zijn begonnen en nadien een bewijs van bekwaamheid behalen, tot vijf jaar na de transitie les mogen geven.¹

De Raad merkt op dat deze regeling voor de studenten aan de lerarenopleiding weliswaar tegemoetkomt aan het beginsel van gewekte verwachtingen, maar dat de overgangstermijn ruim is, juist nu het streven is om de kwaliteit van het onderwijs in de openbare lichamen snel te verbeteren. Het beginsel van gewekte verwachtingen zal moeten worden afgewogen tegen de zorgplicht van de overheid voor goed onderwijs. De Raad meent dat een overgangstermijn van vijf jaar alleen aanvaardbaar is als de kwaliteit van de lerarenopleidingen in de openbare lichamen geen reden geeft tot ernstige zorg; is dat wel het geval, dan verdient het aanbeveling de overgangstermijn korter te stellen en de betrokkenen bij- of nascholing aan te bieden.

9. Wet primair onderwijs BES

De Raad merkt op dat de overgangstermijn van vijf jaar voor degenen die voor het tijdstip van de transitie een lerarenopleiding zijn begonnen en nadien een bewijs van bekwaamheid behalen, te lang is, en alleen aanvaardbaar is als de kwaliteit van de lerarenopleidingen in de openbare lichamen geen reden geeft tot ernstige zorg.

Belangrijk onderdeel van het Verbeterprogramma onderwijs is de bij- en nascholing van (naar NL-maatstaven) onbevoegde leraren. Een van de manieren om dat te bereiken is het verbeteren van scholingsmogelijkheden op de eilanden. Daarnaast zal expertise vanuit het Europees deel van Nederland worden overgebracht op de eilanden. Doel is om de kwaliteit van de opleidingen en van de na- en bijscholing te verbeteren. Voor deze processen is een overgangstermijn van vijf jaar nodig. Het is redelijk om studenten die nu op de Nederlandse Antillen een lerarenopleiding volgen die onder de huidige Nederlands-Antilliaanse wetgeving een onderwijsbevoegdheid zou geven, maximaal vijf jaar de tijd te geven die opleiding af te ronden waarbij zij hun onderwijsbevoegdheid mogen behouden. Dit past bij de bijzondere overgangssituatie waarin de Nederlandse bekwaamheidseisen op de BES-eilanden worden ingevoerd voor leraren. Tot slot zij gewezen op de plicht tot bekwaamheidsonderhoud die net als in Nederland ook op de BES-eilanden gaat gelden. Deze plicht strekt zich ook uit over leraren die les geven op basis van een Nederlands-Antilliaanse onderwijsbevoegdheid.

¹ Voorgesteld artikel 165 van de Wet primair onderwijs BES.

10. Sociale kanstrajecten

De Landsverordening sociale vormingsplicht, die in maart 2006 in werking is getreden, heeft model gestaan voor het wetsvoorstel sociale kanstrajecten jongeren BES. Het wetsvoorstel is bedoeld voor jongeren in de leeftijd van 16 tot 25 jaar die het onderwijs hebben verlaten zonder startkwalificatie. Deelname aan het sociale kanstraject biedt jongeren een kans om alsnog een startkwalificatie te behalen, of om via een schakelklas naar school terug te keren.

In de toelichting wordt melding gemaakt van het onderzoek dat door het bureau Regioplan is uitgevoerd naar de praktijk van de sociale vormingsplicht (maart 2008). Volgens de toelichting zou uit het onderzoek blijken dat de sociale vormingsplicht een succes is, waarbij als succesfactoren worden genoemd: de aandacht voor vorming, het accent op praktijkgericht onderwijs, de persoonlijke begeleiding en de gerichte uitstroom naar werk.¹

De Raad merkt op dat in het genoemde rapport geconcludeerd wordt dat de sociale vormingsplicht een belangrijk beleidsinstrument kan zijn, maar dat er ook een aantal kanttekeningen te plaatsen is bij de randvoorwaarden, kosten, opbrengsten en effecten van sociale vormingstrajecten. Zo wordt opgemerkt dat de noodzakelijke voorzieningen vaak ontbreken waardoor de uitvoering van het programma wordt belemmerd. Zo blijkt er een groot gebrek te zijn aan bevoegde en gekwalificeerde docenten. Met betrekking tot de opbrengsten van de sociale vormingsplicht wordt gesignaleerd dat ruim een kwart van de deelnemers de kanstrajecten voortijdig verlaat. Het rapport somt de volgende algemene knelpunten op: er is onvoldoende inbedding in een breder zorgpakket, de vorming van de jongere krijgt te weinig aandacht, de relatie van de sociale vormingsplicht en de arbeidsmarkt is verre van optimaal en de kwaliteit van de uitvoering van de kanstrajecten verdient verbetering, aldus Regioplan.²

Zonder iets af te willen doen aan de noodzaak van het wetsvoorstel, constateert de Raad dat er vraagtekens geplaatst kunnen worden bij de effectiviteit van het voorstel, alsmede bij de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. De Raad is van oordeel dat de toelichting een te eenzijdig beeld geeft van de huidige stand van zaken.

De Raad adviseert de toelichting op grond van bovenstaande ingrijpend bij te stellen en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

10. Sociale kanstrajecten

De Raad plaatst kanttekeningen bij de randvoorwaarden kosten, opbrengsten en effecten van de sociale vormingstrajecten (in het wetsvoorstel veranderd in sociale kanstrajecten). Naar aanleiding hiervan is in de memorie van toelichting een passage opgenomen waarin op deze punten is ingegaan.

11. Wet studiefinanciering BES

Het wetsvoorstel studiefinanciering BES vervangt de thans geldende Landsstudietoelagenregeling. Volgens de toelichting is het wetsvoorstel uitdrukkelijk geen kopie van de in Nederland geldende Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000): «In dit wetsvoorstel is een balans gevonden tussen aansluiting bij enerzijds de huidige situatie op de BES en anderzijds de WSF 2000». Gezien de beperkte omvang van de groep studerenden (circa 450 op de BES tegenover 600.000 studerenden in Nederland) is er behoefte aan een eenvoudig en overzichtelijk stelsel, dat goed uit te voeren is (keep it simple), aldus de toelichting.³

De Raad onderschrijft dit streven, maar merkt op dat de voorgestelde procedure niettemin buitengewoon ingewikkeld is en dat het wetsvoorstel zelf ook moeilijk leesbaar is. Zo wordt er veelvuldig verwezen naar Nederlandse regelgeving, zoals de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, de WSF 2000 en de Wet inkomstenbelasting 2001. Deze drie

¹ Toelichting, Artikel 10.7 (Wet sociale kanstrajecten jongeren BES), Algemeen, 7. Succesfactoren sociale vormingsplicht.

² Regioplan, Ex-interimevaluatie sociale vormingsplicht, Amsterdam maart 2008.

³ Toelichting, Artikel 10.8, Wet studiefinanciering BES, Algemeen, 1. Inleiding.

regelingen gelden echter niet op de BES-eilanden. De opbouw is uit wetstechnisch oogpunt zeer complex. Een aantal artikelen is overbodig (zoals de artikelen 2.2 en 2.3) en sommige artikelen zijn in het verkeerde hoofdstuk geplaatst (bijvoorbeeld artikel 3.2).

Daarnaast is de voorgestelde regeling zeer gedetailleerd; alle uitzonderingen, voorwaarden en afwijkingen die op grond van de Wet studiefinanciering voor Nederlandse studerende gelden, zijn overgenomen in het wetsvoorstel en gaan dus gelden voor studerende op de BES-eilanden. Ook de regels betreffende het aanspraak maken op de studiefinanciering en het stelsel voor terugbetaling van de studiefinanciering zijn bijna in hun geheel overgenomen uit de WSF 2000.

Het is de vraag of al deze elementen moeten gaan gelden voor zo'n kleine groep studerende. Daarbij dient bedacht te worden dat het aanvragen en toekennen van de studiefinanciering bij een uitvoeringsorgaan op de eilanden zelf wordt belegd. Dit betekent dat de dienst op de BES geconfronteerd wordt met een zeer ingewikkeld en arbeidsintensief stelsel dat eerder is toegesneden op de Nederlandse situatie. De Raad vermoedt dat dit uitvoeringsorgaan, gelet op het kleine aantal studerende, zich niet zal kunnen specialiseren in studiefinanciering, omdat de betrokken ambtenaren niet hun volledige werktijd aan deze zaken zullen kunnen besteden.

De Raad constateert verder dat het hoofddoel van het voorstel is om de financiële belemmeringen voor kandidaat-studenten weg te nemen. Hierdoor zal naar verwachting ook de «braindrain» van de BES-eilanden naar Nederland worden verminderd, zo stelt de toelichting. De Raad wijst erop dat de Landsstudietoelagenregeling thans een bepaling bevat waarmee een verleende studiebeurs wordt omgezet in een gift nadat de afgestudeerde vijf jaar op het eiland werkzaam is geweest. De regering heeft er van afgezien om deze bepaling te handhaven, omdat dat zich niet zou verhouden met het uitgangspunt van een toegankelijke onderwijsruimte en een eenvoudige uitvoering. «De terugkeer vanuit Nederland wordt volgens de toelichting gestimuleerd doordat ook de WSF 2000 reeds de mogelijkheid biedt om een draagkrachtmeting aan te vragen», aldus de toelichting. Voorts wordt gesteld dat daarnaast de BES-eilanden zelf op maat gesneden interessante stimuleringsmaatregelen kunnen gaan ontwikkelen. De Raad meent dat het van groot belang is voor de ontwikkeling van de eilanden om eilandbewoners die in Nederland zijn afgestudeerd, te stimuleren om naar de BES terug te keren. Elementen uit de reeds geldende regeling die daartoe strekken, zoals het omzetten van de studiebeurs in een gift nadat de afgestudeerde vijf jaar op een BES-eiland werkzaam is geweest, dienen naar het oordeel van de Raad dan ook niet onder de vlag van vereenvoudiging van de uitvoering geschrapt te worden.

De Raad adviseert de Wet studiefinanciering BES opnieuw te ontwerpen, meer toegesneden op de lokale situatie – naar schaal, behoefte en uitvoeringslasten.

11. Wet studiefinanciering BES

De Raad onderschrijft het in de toelichting op het wetsvoorstel studiefinanciering BES (WSF BES) verwoorde streven een eenvoudig en overzichtelijk stelsel te creëren, dat goed is uit te voeren. De Raad kwalificeert vervolgens het wetsvoorstel als ingewikkeld, moeilijk leesbaar, zeer gedetailleerd en te veel een kopie van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000).

Het wetsvoorstel is inderdaad niet op alle onderdelen eenvoudig. Dat heeft te maken met het onderwerp. Financiële regelingen tussen overheid en burgers moeten rechtszekerheid bieden en om die reden goed sluitend zijn. Dit geldt ongeacht het aantal personen dat van de regeling gebruik

maakt. De omvang van de groep studerenden is beperkt. Onder de WSF BES komen enkele duizenden studerenden en debiteuren te vallen. Overigens is het kabinet, anders dan de Raad, van mening dat het wetsvoorstel aanmerkelijk eenvoudiger is dan de WSF 2000. Lang niet alle uitzonderingen, voorwaarden en afwijkingen die op grond van de WSF 2000 gelden, zijn in het wetsvoorstel overgenomen. In de WSF BES is bewust een aantal complicerende factoren bij het aanvragen en toekennen van studiefinanciering weggelaten. In de toelichting worden thans de voornaamste verschilpunten genoemd.

De opmerkingen van de Raad hebben wel tot enige wijzigingen geleid. Zo wordt niet meer verwezen naar Nederlandse wetgeving (zoals de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen of de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag) en is het hoofdstuk betreffende de terugbetaling en inning (hoofdstuk 4) vereenvoudigd conform de suggestie van de Raad. Deze wijzigingen houden ook een vereenvoudiging in ten opzichte van de regelingen die thans op de BES-eilanden worden gehanteerd.

De Raad gaat er van uit dat de regeling door een uitvoeringsorgaan op de BES-eilanden zelf zal worden uitgevoerd. Inmiddels is aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) de opdracht verstrekt om op de eilanden zelf zowel het proces van aanvragen en toekennen als van het terugbetalen ter hand te nemen. Uiteraard zal daarbij, waar mogelijk gebruik worden gemaakt van op de eilanden voor handen zijnde expertise. De DUO is betrokken geweest bij de totstandkoming van de WSF BES en acht de uitvoering haalbaar. De overlap van de WSF BES met de WSF 2000 kan daarbij juist als een voordeel gezien worden, omdat de DUO bij uitstek de systematiek van de WSF 2000 kent en zeer ruime ervaring heeft met het opzetten en uitvoeren van administratieve processen ter zake.

Tot slot uit de Raad terecht zijn zorg over de braindrain. De WSF BES is niet primair gericht op het tegengaan van de kennisvlucht. Er zitten echter wel elementen in die de kennisvlucht beperken. Zo maakt de WSF BES studeren in de eigen regio financieel toegankelijk en zijn studerenden dus niet aangewezen op studeren in het Europese deel van Nederland. Ook de draagkrachtregeling zal in dit opzicht effect hebben: een studerende die studiefinanciering op grond van de WSF BES heeft genoten zal, als hij in het Europese deel van Nederland gaat werken, naar verhouding meer moeten terugbetalen in verband met de hogere salarissen. Het omgekeerde (studeren in Nederland en gaan werken op de BES) is ook het geval. Daarnaast geldt dat deze operatie niet mag leiden tot ongelijke behandeling van studerenden. Ook in het Europese deel van Nederland bestaat er geen specifieke regeling op grond waarvan braindrain wordt voorkomen. Bestrijding van braindrain is een taak die een breder perspectief verdient dan de studiefinanciering.

De wettechnische opmerkingen die de Raad ter zake maakt, zijn in het wetsvoorstel verwerkt.

12. Welke wet?

In het voorstel van Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden zeven Nederlands-Antilliaanse landsverordeningen omgezet in Nederlandse wetten: de Leerplichtwet BES, de Mediawet BES, de Wet educatie en beroepsonderwijs BES, de Wet primair onderwijs BES, de Wet sociale kanstrajecten jongeren BES, de Wet studiefinanciering BES en de Wet voortgezet onderwijs BES.¹ Daarmee worden de Nederlands-Antilliaanse regelingen, met de status van Nederlandse wet, materieel voortgezet in de openbare lichamen. In het voorliggende voorstel wordt de tekst van deze zeven wetten geheel opnieuw vastgesteld; dat het formeel om dezelfde wetten gaat blijkt uit het feit dat zij dezelfde citeertitels hebben als de voormalige Nederlands-Antilliaanse regelingen. De inhoud van de wetten wordt echter opnieuw

¹ Het bij de Tweede Kamer ingediende voorstel noemt vijf landsverordeningen; bij nota van wijziging zijn er twee aan toegevoegd (Kamerstukken II 2009/10, 31 957, nr. 2 en nr. 7).

vastgesteld en gebaseerd op de Europees-Nederlandse onderwijswetten; die inhoud is dus een geheel andere.

Het resultaat is dat er telkens twee wetten met dezelfde citeertitel tot stand zullen komen, waarbij de wet die het laatst in werking treedt de eerste vervangt. Dit zal niet de bedoeling zijn.

De Raad adviseert bij elke wet een keus te maken: ofwel de in een Nederlandse wet omgezette landsverordening tot uitgangspunt nemen en deze zo nodig aanpassen, ofwel de omzetting van de landsverordening in een wet schrappen en volstaan met het vaststellen van de nieuwe BES-wet.

12. Welke wet?

De Raad stelt dat het opnemen van in wetten om te zetten landsverordeningen in de bijlage bij de Invoeringswet BES, in combinatie met de in het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstellen, opgenomen in hoofdstuk 10, paragraaf 2, van de Tweede Aanpassingswet BES, erin resulteert dat er telkens twee wetten met dezelfde citeertitel tot stand zullen komen, waarbij de wet die het laatst in werking treedt de eerste vervangt. Dit zal niet de bedoeling zijn, zo stelt de Raad.

Hier moet sprake van een misverstand zijn. In de bijlage bij de Invoeringswet BES zijn de landsverordeningen opgenomen die in wetten worden omgezet. De op die wijze ontstane wetten hebben geen considerans, noch slotbepalingen, zoals een inwerkingtreedingsbepaling. In de (eerste) Aanpassingswet BES worden deze wetten vervolgens voor zover nodig en wenselijk, gewijzigd. Bijvoorbeeld omdat bepaalde organen niet langer bestaan, of omdat verwijzingen naar landsverordeningen niet meer juist zijn. In zijn advies inzake de Invoeringswet BES (Kamerstukken II 2008–2009, 31 957, nr. 4) drong de Raad erop aan dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap meer landsverordeningen zou omzetten in wetten dan in het aan de Raad voorgelegde voorstel van wet was gebeurd. Aan dat verzoek is gehoor gegeven door een aantal landsverordeningen alsnog om te zetten. Daarbij zijn in de Tweede Aanpassingswet BES – B de wijzigingen niet beperkt tot alleen de technisch noodzakelijke wijzigingen, maar is de gehele inhoud vervangen door een nieuwe inhoud. Er zullen dus – anders dan de Raad meent – niet telkens twee wetten tot stand komen: er komt maar één wet tot stand: de via de bijlage omgezette landsverordening, die vervolgens integraal is vervangen door een nieuwe inhoud, zoals blijkt uit de formulering «De tekst van de wet X komt als volgt te luiden:». Het ontgaat het kabinet waarom er een correct resultaat ontstaat wanneer een in een wet omgezette landsverordening gedeeltelijk wordt gewijzigd, terwijl er een incorrect resultaat zou ontstaan wanneer een in een wet omgezette landsverordening in zijn geheel wordt gewijzigd.

13. Terminologie

De (Europees-Nederlandse) Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) staat model voor de nieuwe Wet educatie en beroepsonderwijs BES. De terminologie die tot dusverre in gebruik was in de Nederlandse Antillen wordt vervangen door die van de WEB. Zo worden de termen «werkend leren» en «lerend werken» vervangen door «beroepsopleidende leerweg» respectievelijk «beroepsbegeleidende leerweg».¹

De Raad onderschrijft het belang van harmonisatie. Hij merkt echter op dat de terminologie van het Europese deel van Nederland niet per definitie maatgevend hoeft te zijn. De termen «werkend leren» en «lerend werken» zijn eenvoudiger en duidelijker dan de termen van de WEB. Het verdient dan ook overweging de terminologie van de Nederlandse Antillen in te voeren in het land Nederland.

¹ Het voorgesteld artikel 1.1.1, onderdelen o en p (artikel 10.5 van het wetsvoorstel).

13. Terminologie

De Raad geeft aan dat het overweging verdient dat ingeval terminologie die tot dusverre in gebruik was in de Nederlandse Antillen, en die duidelijker is dan de Nederlandse overeenkomstige terminologie, die terminologie ook in het Europese deel van Nederland in te voeren. Afgezien van de vraag of «werkend leren» en «lerend werken» nu zoveel duidelijker is dan «beroepsopleidende leerweg» respectievelijk «beroepsbegeleidende leerweg» (immers: bij beroepsopleidende leerweg is het opleidende aspect het zwaarst, en bij beroepsbegeleidende leerweg telt de begeleiding het meest), is er van af gezien om de thans in de Nederlandse onderwijswetten gebruikte terminologie te vervangen door die van de landsverordeningen, zelfs wanneer een term in een landsverordening mooier of beter zou zijn: deze operatie is al complex genoeg en het is niet het goede ogenblik de teksten van de Nederlandse wetten tegen het licht te houden.

III. AANPASSING ANDERE WETGEVING

14. Verdeling rechtsmacht

Het voorstel wijzigt artikel 3, achtste lid, van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.¹ De strekking van deze wijziging is dat bij geschillen van ingezetenen van de BES over de uitvoering van wetten, genoemd in onderdeel C van de bijlage bij de Beroepswet, het hoger beroep wordt ingediend bij de Centrale Raad van Beroep in plaats van bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Voor de behandeling van deze zaken wordt bij algemene maatregel van bestuur voor de Centrale Raad van Beroep een nevenlocatie aangewezen binnen het zittingsgebied van het Hof. Bij de behandeling van de desbetreffende zaken op de nevenlocatie hebben een of meer leden van dit Hof mede zitting in verband met artikel 4, tweede lid, van de Rijkswet gemeenschappelijk Hof van Justitie. Op deze wijze wordt het hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep bij dit soort zaken behouden, hetgeen wenselijk wordt geacht voor de rechtseenheid in sociale zekerheidszaken, aldus de toelichting.

In de Slotverklaring van 2 november 2006 van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten hebben de regeringen van Nederland, de Nederlandse Antillen en de bestuurscolleges van Curaçao en Sint Maarten afspraken gemaakt over samenwerkingsregelingen op onder meer het gebied van de rechtspleging en de rechtshandhaving. In de Slotverklaring is onder meer uiteengezet dat er één rechterlijke organisatie zal zijn voor het Caribische deel van het Koninkrijk, te weten de landen Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en regeling hiervan geschiedt bij een zogenoemde consensusrijkswet op de voet van artikel 38, tweede lid, Statuut. Op basis hiervan is een voorstel voor een Rijkswet gemeenschappelijk Hof van Justitie bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediend (hierna: de Rijkswet).² Volgens de toelichting beoogt dat voorstel niet te komen tot een ingrijpende hervorming of herziening van de rechterlijke macht in het Caribische deel van het Koninkrijk en leunt het voorstel in sterke mate op de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba en de Eenvormige landsverordening op de rechterlijke organisatie.³

De hoofdstructuur van de rechterlijke organisatie van de landen is neergelegd in hoofdstuk 2 van de Rijkswet. De absolute rechtsmacht van de Gerechten in eerste aanleg en het Hof is geregeld in de artikelen 4, 11 en 17. Volgens artikel 4, tweede lid, berechten zij bestuursrechtelijke geschillen, tenzij de kennisneming daarvan aan een bijzonder rechtscollege is opgedragen, waarin een of meerdere leden van het Hof zitting houden. De Gerechten in eerste aanleg behandelen ingevolge artikel 11

¹ Artikel 15A.1 (Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

² Kamerstukken II 2008/09, 32 017 (R 1884), nrs. 1–3.

³ Kamerstukken II 2008/09, 32 017 (R 1884), nr. 3, blz. 1.

deze zaken in eerste instantie, tenzij bij wet of landsverordening het Hof of een bijzonder rechtscollege is aangewezen. Artikel 17, eerste lid, bepaalt dat het Hof in hoger beroep oordeelt over daarvoor vatbare uitspraken van de Gerechten in eerste aanleg van de landen. Thans fungeren alleen de Raad van Beroep voor belastingzaken en de Raad van Beroep in Ambtenarenzaken als bijzonder rechtscollege bestuursrechtspraak als bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Rijkswet. Tussen deze colleges en het Hof bestaat een personele unie. Volgens de toelichting bij de Rijkswet is overwogen de mogelijkheid om bijzondere rechtscolleges in te stellen te schrappen, maar zijn de ervaringen met de bijzondere colleges goed en zou dit leiden tot extra wetgevingsactiviteiten in het kader van de ontmanteling van de Nederlandse Antillen.¹ Daarom is de mogelijkheid behouden. Dit laat onverlet dat de landen op termijn kunnen besluiten alle bestuursrechtelijke rechtspraak onder te brengen bij het Hof en de Gerechten in eerste aanleg, aldus de toelichting.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat een uitbreiding van het aantal bijzondere rechtscolleges bestuursrechtspraak niet in de rede ligt, gezien het relatief kleine aantal beroepszaken dat het Hof te behandelen heeft en de positie van het Hof als unificerend orgaan in het Caribische deel van het Koninkrijk. Daarnaast volgt uit het systeem van de artikelen 11 en 17 dat indien een Gerecht in eerste aanleg bevoegd is kennis te nemen van beroep in een bestuursrechtelijke zaak, het Gemeenschappelijk Hof de bevoegde rechter is in hoger beroep. Het aanwijzen van een gerecht buiten de rechterlijke macht van de landen voor de afdoening van zaken in hoger beroep is in strijd met dit stelsel en met de Slotverklaring. Het voorstel leidt niet tot instelling van een bijzonder bestuursrechtelijk college als bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Rijkswet, maar strekt ertoe de rechtsmacht van de Centrale Raad van Beroep te vestigen. Omdat het argument van de rechtseenheid niet exclusief geldt voor het sociale zekerheidsrecht, wordt hiermee de weg vrijgemaakt voor uitholling van de hoofdregel die inhoudt dat de rechtsmacht in bestuursrechtelijke zaken van de BES-landen is opgedragen aan het Hof. Het belang van één rechterlijke organisatie binnen het Caribische deel van het Koninkrijk en de positie van het Hof staan niet toe dat deze richting wordt gekozen.

De Raad wijst er verder op dat het door de regering beoogde resultaat ook kan worden bereikt zonder in strijd te komen met het uitgangspunt van de rijkswet. Deze houdt in, dat het bestaande samenwerkingsverband onder hoofdstuk IV van de Rijksbegroting tussen het Hof en – kort gezegd – de Nederlandse Raad van State, wordt uitgebreid met de Centrale Raad van Beroep. Concreet betekent dit dat de desbetreffende hoger beroepen worden behandeld door een (meervoudige) kamer van het Hof die wordt voorgezeten door een lid van het Hof en waarvan voorts, in voorkomende gevallen als plaatsvervangend lid van het Hof naast het lid van de Afdeling bestuursrechtspraak ook een lid van de Centrale Raad van Beroep deel uitmaakt. Aldus is verzekerd dat het Hof beschikt over toereikende expertise om de rechtseenheid in het toepasselijke Europees Nederlandse materiële recht te waarborgen. Naar de Raad is gebleken heeft deze oplossing de instemming van de beide presidenten en van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.²

Gelet op het voorgaande adviseert de Raad de voorgestelde wijziging van artikel 3, achtste lid, achterwege te laten.

15. Weigering van vergunningen

In de Wet vestiging bedrijven BES, dat voorziet in een vergunningstelsel voor bedrijven die zich in de openbare lichamen willen vestigen, wordt opgenomen dat een vergunning niet geweigerd kan worden omdat op

¹ Kamerstukken II 2008/09, 32 017 (R 1884), nr. 3, blz. 9–10.

² Brief van de President van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba van 7 januari 2010 aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (nr. Pr 2/10) en de brief van de President van de Centrale Raad van Beroep van 7 januari 2010 aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (kenmerk Pres uit 2010/10/00004).

Bonaire, Sint Eustatius of Saba dan wel op Aruba, Curaçao of Sint Maarten reeds een zaak is of zal worden gevestigd die vergelijkbare producten of diensten aanbiedt.¹

De Raad merkt op dat er situaties zijn waarin het onwenselijk is dat meer dan één bedrijf dezelfde diensten aanbiedt. Dit betreft de levering van universele diensten met gebruikmaking van een gemeenschappelijk distributiesysteem («common carrier») die iedereen tegen een redelijk tarief moet kunnen afnemen, zoals de levering van elektriciteit. De aanleg van meer distributiesystemen naast elkaar is economisch niet rendabel en bovendien onnodig belastend voor de percelen waarin het systeem wordt aangelegd.

De Raad adviseert de regeling te nuanceren.

IV. OPMERKINGEN IN VERBAND MET HET VOORSTEL ALS GEHEEL

16. Vormgeving

Het voorstel is ingericht als een zelfstandige wet – alleen in hoofdstuk 15A staan twee kleine wijzigingen van de ABES en de IBES – maar volgt de hoofdstukindeling van de ABES. Dat heeft als gevolg dat de hoofdstukken van het voorstel de nummers 8, 10, 15A en 16 dragen; die nummers komen overeen met de nummering van de ABES. De artikelnummering binnen de hoofdstukken is echter niet ingepast in die van de hoofdstukken van de ABES.

De Raad adviseert het voorstel vorm te geven als een zelfstandige wet met een eigen nummering en indeling óf als een wijzigingswet van de ABES, en de nummers van de hoofdstukken en artikelen daarmee in overeenstemming te brengen.

17. Hanteerbaarheid van de toelichting

Het wetsvoorstel bevat geheel nieuwe wetten, die voor een groot deel zijn ontleend aan wetten die gelden in het Europese deel van Nederland. In de toelichting wordt vooral ingegaan op de verschillen met de Europees-Nederlandse wetgeving; in de artikelsgewijze toelichting wordt op een groot aantal plaatsen volstaan met de opmerking dat een artikel overeenkomt met een artikel in de corresponderende Europees-Nederlandse wet. Voor de betrokkenen op de BES zal in een gebruikers-handleiding de werking van de volledige wetten worden toegelicht. De Raad merkt op dat artikelen van een wetsvoorstel behoren te worden toegelicht, tenzij de betekenis zonder meer duidelijk is; dat is niet alleen van belang voor iedereen die met de wet in de praktijk moet werken, maar ook voor de totstandkoming van de wet zelf. Het toelichten van artikelen die zijn overgenomen uit een oudere wet is niet slechts een technische handeling, maar vergt een inhoudelijke beoordeling hoe actueel de destijds gegeven toelichting is. De memorie van toelichting is dan ook een belangrijke bron bij de interpretatie van een eenmaal tot stand gekomen wet.

De Raad adviseert de artikelen van de onderwijswetten van een op zichzelf staande toelichting te voorzien.

17. Hanteerbaarheid van de toelichting

Er was aanvankelijk voor gekozen om artikelen die overeen komen met artikelen van een Nederlandse wet, niet inhoudelijk toe te lichten, maar te vermelden met welk artikel een dergelijk artikel overeen komt. Het volledig toelichten, met niet alleen de ontstaansgeschiedenis van een artikel van een soms reeds lang bestaande Nederlandse wet, maar ook met een toelichting op alle wijzigingen die dat artikel daarna heeft ondergaan, zou een zo groot tijdsbeslag hebben gevegd dat van deze aanpak was afgezien. Omdat er sprake is van overeenkomstige, bestaande bepalingen, mag de betekenis ervan bekend worden verondersteld. Ook

¹ Artikel 5.11, onderdeel D, van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zoals voorgesteld in artikel 15A.1 van het wetsvoorstel.

dat aspect heeft een rol gespeeld voor de keuze om de toelichting op de nieuwe wetten beperkt te houden.

De opmerking van de Raad heeft er echter wel toe geleid dat de artikelsgewijze toelichting zoveel mogelijk is aangevuld en uitgebreid, met dien verstande dat de inhoudelijke invulling daarvan beperkt is gebleven en zich niet uitstrekt over de inmiddels gevormde jurisprudentie.

Dit neemt niet weg dat voor de gebruiker in het veld een op de praktijk toegesneden uitleg wenselijk is. In verband hiermee zullen brochures worden vervaardigd.

18. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

18. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt voor zover deze nog relevant zijn.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om verbeteringen aan te brengen.

- Het wetsvoorstel is voor zover dat betrekking heeft op de **Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek** aangepast aan de wijzigingen die inmiddels in die wet zijn aangebracht en in werking zullen treden per 1 september 2010. Tevens is in die wet voorzien in een regeling die op de BES behaalde diploma's dezelfde toegang heeft tot het hoger onderwijs als vergelijkbare diploma's, behaald in het Europese deel van Nederland.
- In de **Leerplichtwet BES** in het oorspronkelijke artikel 44 geschrapt, omdat de inhoud van dat artikel is verwerkt in de artikelen 33 en 34. Ingevoegd is een nieuw artikel 44 waarin wordt veiliggesteld dat de particuliere scholen in het basis- en voortgezet onderwijs die thans op de BES eilanden functioneren, na de transitie zonder nieuwe aanwijzing door de minister worden aangemerkt als niet-bekostigde scholen op grond van de Leerplichtwet BES.

In de memorie van toelichting is aan de toelichting op artikel 1 een passage toegevoegd waarin wordt toegelicht waarom het dagschoolcriterium in relatie tot het voldoen aan de leerplicht niet is opgenomen.

- De **Wet educatie en beroepsonderwijs BES** is in die zin gewijzigd dat de erkenning van de opleidingen op het gebied van de educatie is gehandhaafd, maar dat niet meer wordt voorzien in de bekostiging van deze opleidingen.
- Om te voorkomen dat ongewenste dubbele aanspraken ontstaan door studiefinanciering op grond van de **Wet studiefinanciering 2000** en de Wet studiefinanciering BES te stapelen, is de Wet studiefinanciering 2000 aangepast.
- Voorts zijn wijzigingen die inmiddels in de Nederlandse onderwijswetten zijn aangebracht, verwerkt in de onderhavige wetsvoorstellen.
- Vanwege de relatie met het overige culturele erfgoed is gekozen om de voorschriften ter bescherming van het maritiem archeologisch erfgoed niet langer in de Wet maritiem beheer BES, maar in de Monumentenwet BES op te nemen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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 staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W04.09.0431/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Algemeen

- De wetten, nieuw vastgesteld in de artikelen 10.3 tot en met 10.9, voorzien van een considerans (additioneel artikel XIX van de Grondwet; zie ook aanwijzing 117 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).

Wet politiegegevens (artikel 8.1 van het wetsvoorstel)

- In artikel 36b, eerste lid, de inhoud van het negende streepje (artikel 20) overbrengen naar het vijfde streepje.
- Artikel 36d, tweede lid, vervangen door: In afwijking van artikel 16, tweede lid, is artikel 15, tweede lid, op de verstrekkingen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, van overeenkomstige toepassing.
- De verwijzing – n artikel 36e, eerste lid – naar de verantwoordelijken, bedoeld in artikel 1, onder f, heeft, gelet op artikel 36a, in feite betrekking op de verantwoordelijken, bedoeld in artikel 36b, onder b; daardoor overlapt het met artikel 17a. Nu dit niet bedoeld zal zijn, het artikel aanpassen.

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (artikel 10.1 van het wetsvoorstel)

- In artikel 1.1 het nieuwe onderdeel invoegen na het bestaande onderdeel x1. Voorts bij gelegenheid de begrippen in artikel 1.1, gelet op het grote aantal, alfabetisch ordenen.
- Het nieuwe lid 3a van artikel 7.43 invoegen na het eerste lid. Voorts in het tweede lid verwijzen naar dit nieuwe lid. Ten slotte het zesde lid achterwege laten en de elementen daarvan opnemen in het vijfde lid.

Leerplichtwet BES (artikel 10.3 van het wetsvoorstel)

- In de toelichting op artikel 3, eerste lid, onderdeel a, ingaan waarom de overgangsbepaling wel geldt voor het basisonderwijs, maar niet voor het voortgezet onderwijs (artikel 3, eerste lid, onderdeel b).
- In artikel 16 de zinsnede «artikel 14 onder a» vervangen door: artikel 14, onderdeel a,. In artikel 17 en 18 deze wijziging op dezelfde manier doorvoeren.
- Het opschrift van artikel 29 «Legitimatieplicht» vervangen door «Toezicht op de naleving». Voorts alle bevoegdheden van de leerplicht-ambtenaar, zoals genoemd in artikel 9 WOT (de artikelen 5:12 t/m 5:17 Awb, en 5:20), geheel uitschrijven voor zover relevant.
- In artikel 40 de zinsnede «artikelen 31 33 en 34» vervangen door: artikelen 31, 33 en 34.

Mediawet BES (artikel 10.4 van het wetsvoorstel)

- In artikel 3, eerste lid, de zinsnede «als bedoeld in artikel 2» schrappen, nu er geen misverstand kan ontstaan over welke toestemming het gaat.
- In artikel 8 de zinsnede «het bepaalde in» schrappen (aanwijzing 52 Ar).
- In artikel 10, vierde lid, «vooraf gaat» vervangen door: voorafgaat.

Wet educatie en beroepsonderwijs BES (artikel 10.5 van het wetsvoorstel)

- In de artikelen 1.1.1, onderdeel k, 7.2.4, opschrift, en 7.4.5, «landelijke» schrappen.
- In artikel 1.1.1, onderdeel u, «artikel 6.2» wijzigen in: artikel 6.2.1.
- Artikel 1.1.1, onderdeel v, vervangen door een omschrijving van het begrip «Raad onderwijs arbeidsmarkt» (met verwijzing naar artikel 1.5.1), nu de afkorting «ROA» niet wordt gebruikt.

- In artikel 1.1.1, onderdeel y, verwijzen naar artikel 3.1.3.
- In artikel 1.3.1, eerste lid, tevens verwijzen naar artikel 1.4.2; in het tweede lid, «artikel 1.4.2» wijzigen in: artikel 1.4.3. Voorts in het vierde lid «7.4.5» wijzigen in: 7.4.8, en «7.4.9» wijzigen in: 7.4.12.
- In de artikelen 1.4.1, eerste, zesde en zevende lid, en 1.4.2, eerste lid, «7.4.6» telkens wijzigen in: 7.4.8. In artikel 1.4.1, tweede lid, «7.4.7» wijzigen in: 7.4.9.
- Voorts 1.4.1, zevende lid, en 1.4.3, vierde lid, schrappen, nu dit vanzelf spreekt.
- Artikel 1.4.2, tweede lid, de derde en vierde volzin overbrengen naar artikel 1.4.1.
- In artikel 1.4.3, vierde lid, «7.4.5» wijzigen in: 7.4.8.
- In hoofdstuk 2, de opschriften van de titels 1 en 2, aan het slot toevoegen: beroepsonderwijs.
- In het opschrift bij artikel 2.1.1 «en beëindiging» schrappen.
- In artikel 2.1.4, eerste lid, aan het slot van onderdeel c, toevoegen: en (aanwijzing 101 Ar).
- Nu het, blijktens de toelichting op het artikel, de bedoeling is dat artikel 2.2.2 gelijkloidend is aan artikel 2.2.2 WEB, artikel 2.2.2, tweede lid, onderdeel b, WEB overnemen.
- In artikel 2.2.6, eerste lid de woorden «bekostiging verstrekt» invoegen na «wordt».
- In artikel 2.2.7, eerste lid, onderdeel b, «aan een instelling van het bevoegd gezag» wijzigen in: in dienst van het bevoegd gezag. Het tweede lid schrappen.
- In artikel 2.3.5, eerste lid, de woorden «in artikel 2.3.1 bedoelde» schrappen.
- In artikel 2.4.5, eerste lid, «derde volzin» wijzigen in: tweede volzin.
- In artikel 2.4.13, eerste lid, na «openbare lichamen» invoegen: zijn verstrekt. Voorts in de tweede volzin de verwijzing naar artikel 2.3.4 corrigeren.
- Artikel 2.6.1 inpassen in het wetsvoorstel, nu dit artikel termen uit Europees-Nederlandse wetgeving bevat (scholengemeenschap, ROC, regionaal opleidingscentrum, Wet op het voortgezet onderwijs).
- In artikel 3.1.3, eerste lid, «niet kan worden voorzien» wijzigen in: niet kan voorzien. Voorts in het vierde lid de verwijzing naar artikel 99 corrigeren en «artikel 1.3.1» telkens wijzigen in: artikel 3.1.1.
- In de artikelen 4.2.1, tweede lid, onderdeel a, 4.2.2, eerste lid, onderdeel a, en 4.3.1 verwijzen naar de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag BES. Voorts in het derde lid «artikel 4.2.4» telkens wijzigen in: artikel 4.2.5.
- In artikel 6.1.2 «artikel 1.4.2» telkens vervangen door: artikel 1.4.3.
- In artikel 7.2.4, eerste lid, niet statisch verwijzen: voorkomen moet worden dat het artikel moet worden gewijzigd zodra de kwalificatiestructuur, bedoeld in de (Europees-Nederlandse) Wet educatie en beroepsonderwijs, wordt gewijzigd.
- In artikel 7.4.6, eerste lid, «aan een andere instelling als bedoeld in 1.4.1 of aan een exameninstelling» wijzigen in: aan een andere instelling of aan een exameninstelling als bedoeld in artikel 1.6.1.
- In artikel 8.1.1, eerste lid, na de vierde volzin een nieuw artikellid beginnen; de verwijzing in het tweede lid daarop afstemmen.
- In artikel 8.1.2 op drie plaatsen de term «burgerservicenummer» vermijden. Voorts de term «persoonsgebonden nummer» consequent gebruiken (in artikel 1.1.1 is het het overkoepelende begrip).
- In verband met artikel 8.1.4, vierde lid, en gelet op het kleine aantal scholen in de openbare lichamen, een bepaling opnemen die overeenkomt met artikel 8.1.2 WEB.
- In artikel 8.1.7, eerste lid, onderdeel b, «artikel 7 onderscheidenlijk artikel 8» wijzigen in: artikel 6.

- In artikel 8.2.2, eerste lid, «de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven, bedoeld in artikel 9.2.1, tweede lid, onderdeel a, en de commissies onderwijs-bedrijfsleven, bedoeld in artikel 9.2.1, derde lid,» vervangen door: en de Raad onderwijs arbeidsmarkt. Voorts «de artikelen 10, 10b en 10d» wijzigen in: de artikelen 16, 18 en 29.
- In artikel 8.3.1, eerste lid, onderdeel b, «een school als bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs dan wel aan een school of instelling als bedoeld in de Wet op de expertisecentra» wijzigen in: een school als bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs BES. Voorts «artikel 10f» wijzigen in: artikel 31.
- In artikel 8.3.2, vierde lid, «aanwijst» wijzigen in: aanwijzen.
- In artikel 8.3.2, negende lid, de verwijzing naar artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet vervangen door een verwijzing naar het voorstel van Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Kamerstukken II, 31 958).
- In artikel 9.1.2, tweede lid, na «Burgerlijk Wetboek» invoegen: BES.
- In artikel 9.1.3, eerste lid, «, eerste lid» schrappen.
- In artikel 9.1.3, derde lid, «artikel 334a van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek» wijzigen in: artikel 335 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek BES.
- In artikel 10.1.1, tweede lid, tevens verwijzen naar artikel 1.4.2. Voorts de verwijzingen in de onderdelen l tot en met q controleren.
- In artikel 11.1.2, tweede lid, de modellen, genoemd in de aanwijzingen 145 en 146, derde lid, Ar gebruiken.
- De paragraaf die volgt na artikel 11.1.2 aanduiden als Titel; de artikelen die daarna volgen nummeren als 11.2.1 en 11.2.2.
- In artikel 11.1.4, tweede lid, «Openbaar lichaam» wijzigen in: openbaar lichaam.

Wet primair onderwijs BES (artikel 10.6 van het wetsvoorstel)

- In artikel 3, tweede lid, de zinsnede «behalve door degene ... voortgezet onderwijs,» en onderdeel a schrappen en «uitsluitend» wijzigen in: eveneens. De aanhef en onderdeel b samenvoegen.
- In artikel 4, eerste lid, laten uitkomen dat voldaan moet zijn aan de onderdelen a en e, en aan b, c of d (vergelijk artikel 3, eerste lid). Artikel 28 in gelijke zin aanpassen.
- In de artikelen 17, negende lid, en 27, derde lid, rekening houden met het feit dat documenten ook, en effectiever, via internet kunnen worden verspreid.
- Artikel 23, vierde lid, aanhef, als volgt redigeren: Het samenwerkingsverband kan beslissen dat het bevoegd gezag een vergoeding betaalt voor de kosten van het begeleiden van zijn leerling die worden gemaakt door: .
- Artikel 38, vijfde lid, als volgt redigeren: Indien het besluit, bedoeld in het eerste lid, is genomen door het bevoegd gezag van een openbare school en tegen dat besluit bezwaar is gemaakt, besluit het bevoegd gezag, in afwijking van artikel 69, eerste lid, van de Wet administratieve rechtspraak BES binnen vier weken na ontvangst van het bezwaarschrift.
- In artikel 39, eerste lid, en artikel 61, opschrift en eerste lid, de weinig bepaalde term «leerling met een specifieke onderwijsbehoefte» vervangen door: leerling met een lichamelijke, verstandelijke, geestelijke of meervoudige handicap of stoornis (vergelijk artikel 23).
- In artikel 46, vierde lid, ook omwille van de leesbaarheid, aanwijzing 99, tweede lid, Ar in acht nemen.
- In de artikelen 65, derde lid, en 136, tweede lid, niet verwijzen naar de Algemene wet bestuursrecht (Awb), aangezien die wet niet zal gelden in de openbare lichamen en van betrokkenen niet verlangd mag worden zich daarin te verdiepen, maar de inhoud van de betreffende artikelen overnemen.

- In artikel 65, derde lid, de woorden die beginnen met «met dien verstande» controleren, aangezien artikel 4:8 Awb niet van toepassing wordt verklaard op de goedkeuringsprocedure.
- In artikel 68, eerste lid, «het aantal leerlingen dat overeenkomt met de in het openbaar lichaam geldende stichtingsnorm» vervangen door: 200 leerlingen. Het tweede lid schrappen.
- In artikel 74, derde lid, het gedeelte na de komma als volgt redigeren: neemt de eilandsraad de school op in het plan dat moet worden vastgesteld na het onherroepelijk geworden besluit onderscheidenlijk de in dat beroep gegeven beslissing.
- Artikel 91 als volgt redigeren: Indien het bevoegd gezag van een niet door het openbaar lichaam in stand gehouden school aanspraak heeft op bekostiging van een voorziening in de huisvesting, behoeven de bouwplannen en de desbetreffende begrotingen de instemming van het bestuurscollege, tenzij het bevoegd gezag met het bestuurscollege overeenkomt dat het openbaar lichaam deze voorziening tot stand brengt.
- In artikel 94, eerste lid, de woorden «te bestemmen» telkens invoegen na «gedurende die tijd».
- De artikelen 95, vierde lid, en 97, negende lid, schrappen, en in artikel 138, eerste lid, niet verwijzen naar het (Europees-Nederlandse) Burgerlijk Wetboek, nu dat wetboek in de openbare lichamen niet geldt.
- In artikel 100, zesde lid, de indexering baseren op de prijsmutaties in de openbare lichamen (zoals bij voorbeeld in artikel 13 van de Wet minimumlonen BES, opgenomen in de eerste Aanpassingswet BES).
- In artikel 105, vijfde lid, «vijfde lid» wijzigen in: vierde lid.
- In artikel 111 de nummering van de leden doortellen. De verwijzing naar artikel 111 in artikel 113 daarop afstemmen.
- In artikel 118, eerste lid, de zinsnede «wordt ... toegekend» wijzigen in: wordt, in afwijking van die volzin, het overschrijdingsbedrag toegekend uiterlijk 31 december van het kalenderjaar dat volgt op het tijdstip waarop het openbaar lichaam niet langer een school in stand houdt.
- In artikel 120, eerste lid, ook gelet op het tweede lid, consequent verwijzen naar het soort van kosten (bij voorbeeld personeelskosten) óf naar wetsartikelen.
- In artikel 120, vierde lid, de verwijzing naar artikel 117, eerste lid, controleren, aangezien het eerstgenoemde lid betrekking heeft op scholen die niet door het openbaar lichaam in stand worden gehouden en het laatstgenoemde lid op scholen die dat wel worden.
- In artikel 122, eerste lid, «artikel 120, eerste lid, onder j» wijzigen in: artikel 120, eerste lid, onder h. Voorts «in plaats van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Wet administratieve rechtspraak BES in te dienen» wijzigen in: , in afwijking van artikel 55 van de Wet administratieve rechtspraak BES, .
- In artikel 123, tweede lid, «180a» wijzigen in: 159.
- In artikel 127, eerste lid, «niet heeft voldaan aan de stichtingsnorm die werd vastgesteld met toepassing van artikel 68, tweede lid, en op grond waarvan de school voor bekostiging in aanmerking werd genomen» vervangen door: hoger is dan 200.
- In artikel 128 de voorlaatste volzin schrappen; in plaats daarvan in het artikel de oppervlakte van de drie eilanden vermelden.
- Artikel 154, tweede lid, onderdeel d, toelichten, nu dit niet overeenkomt met artikel 178a, tweede lid, onderdeel e, van de Wet primair onderwijs.
- In artikel 154, zevende lid, «de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens» vervangen door: de basisadministratie bedoeld in artikel 1 van de Wet basisadministraties persoonsgegevens BES.
- In artikel 170 «titel IV» wijzigen in: hoofdstuk I, titel III.

Wet sociale kanstrajecten jongeren BES (artikel 10.7 van het wetsvoorstel)

- In artikel 13, derde lid, niet verwijzen naar de Algemene wet bestuursrecht, maar de inhoud van de betreffende artikelen overnemen.
- In artikel 16, zevende lid, «artikel 19, derde lid» vervangen door: artikel 17, derde lid.
- In artikel 16, eerste lid, na «voor 95% ten laste van het Rijk» invoegen: (rijksbijdrage).
- In artikel 18, eerste lid, «Onze Minister de ingevolge artikel 16, eerste lid, ten last van het Rijk komende deel in de kosten en kostenvergoedingen ten laste te brengen van 's Rijks kas» vervangen door: om de rijksbijdrage, bedoeld in artikel 16, eerste lid.
- In artikel 20, eerste lid, «een bijdrage uit de openbare kas» en in artikel 20, tweede lid, «een bijdrage uit 's Rijks kas» vervangen door: een rijksbijdrage, als bedoeld in artikel 16, eerste lid.
- In artikel 18, tweede lid, de woorden «artikel 18» vervangen door: het.
- In artikel 23, eerste lid, de woorden «op grond van artikel 24» vervangen door: op grond van artikel 21.

Wet studiefinanciering BES (artikel 10.8 van het wetsvoorstel)

- In artikel 1.1.(definities), eerste lid, onder afsluitend examen, onderdeel a, de verwijzing naar «artikel 7.4.1» vervangen door: artikel 7.4.2.
- In artikel 1.1 (definities), eerste lid, onder beroepsonderwijs, onderdeel a, de verwijzing naar «artikel 7.2.2, tweede lid onder a» vervangen door: artikel 7.2.6, derde lid.
- In artikel 1.1. (definities), eerste lid, onder hoger onderwijs, onderdeel a, als volgt laten luiden: wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs als bedoeld in hoofdstuk 3.
- In artikel 1.1. (definities), eerste lid, onder masteropleiding, onderdeel a, de zinsnede «heeft ondergaan, en» vervangen door: heeft ondergaan,.
- In artikel 1.1. (definities), onder opstarttoelage, de verwijzing naar «artikel 2.5» vervangen door: artikel 2.4. Voorts de zinsnede «in verband met het volgen van beroepsonderwijs of hoger onderwijs in het Europese deel van Nederland» laten vervallen.
- In artikel 1.1. (definities), onder persoonsgebonden nummer BES, de zinsnede «administratienummer nummer» vervangen door: administratienummer.
- In artikel 1.1. (definities), onder studiejaar, onder 1°, de zinsnede «als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs BES» laten vervallen. In artikel 1.1. (definities) onder studiejaar, onder 2°, de zinsnede «als bedoeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek» laten vervallen.
- In artikel 2.11, het cijfer «1» laten vervallen.
- In artikel 2.4 na «voor een studerende» toevoegen: in verband met het volgen van beroepsonderwijs of hoger onderwijs in het Europese deel van Nederland.
- In artikel 2.8, tweede lid, eerste volzin, tot uitdrukking brengen dat aan de studerende studiefinanciering BES kan worden toegekend voor de periode die gelegen is voor de datum van indiening van de aanvraag.
- Hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 samenvoegen tot één hoofdstuk. In artikel 2.1, eerste lid, de zinsnede «uit prestatiebeurs of uit lening.» vervangen door: uit de prestatiebeurs, een lening of beide. Vervolgens in het tweede lid bepalen dat de uitkering van de studiefinanciering wordt verhoogd met een onderdeel voor de kosten van het collegegeld voor een student die studeert op het eigen openbaar lichaam. Voorts de artikelen 2.2 en 2.3 schrappen, nu deze bepalingen overbodig zijn. Artikel 3.2 achter artikel 2.1 plaatsen, nu dit een algemeen artikel is. De overige bepalingen uit hoofdstuk 3 in een nieuwe paragraaf plaatsen.
- In artikel 4.1, eerste lid, bij de definitie van belastbaar minimumloon verwijzen naar artikel 8 van de Wet minimumlonen BES.

Wet voortgezet onderwijs BES (artikel 10.9 van het wetsvoorstel)

- In artikel 4, eerste lid, «Titel XIV» vervangen door: het Tweede Boek, Titel XIV, .
- Bezien of de verwijzing in artikel 27, derde lid, naar artikel 7.4.4a, derde lid, WEB BES, noodzakelijk is, nu dat nummer niet bestaat en een corresponderende bepaling ontbreekt.
- In titel II, afdeling I, § 1 (Scholen) een nadere onderverdeling aanbren- gen, nu deze paragraaf uit 56 artikelen bestaat en uiteenlopende onderwerpen regelt.
- In de artikelen 114, 124, vijfde lid, en 185, tweede lid, niet verwijzen naar de Algemene wet bestuursrecht, maar de inhoud van de betreffende artikelen overnemen.
- In artikel 125 «artikel 179 van de Wet primair onderwijs BES» wijzigen in: artikel 158 van de Wet primair onderwijs BES.
- In artikel 146, eerste lid, niet verwijzen naar het (Europees- Nederlandse) Burgerlijk Wetboek, en artikel 146, vierde lid, en artikel 148, elfde lid, schrappen, nu dat wetboek in de openbare lichamen niet geldt.
- Bezien of de datum van 1 januari 1997, genoemd in artikel 150, tweede lid, adequaat is, nu deze datum samenhangt met de decentralisatie van de zorg voor de huisvesting van het Europees-Nederlandse voortgezet onderwijs (Kamerstukken II 2002/03, 28 997, nr. 3, blz. 1).
- In artikel 162 «artikel 36 van de Wet financiële verhouding Bonaire, Sint Eustatius en Saba» wijzigen in: artikel 4 van het voorstel van Wet financiën Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Kamerstukken II, 31 958).
- In artikel 164, zevende lid, rekening houden met het feit dat documen- ten ook, en effectiever, via internet kunnen worden verspreid.
- In artikel 198 «artikel 7 van de Wet sociale kanstrajecten jongeren BES» wijzigen in: artikel 5 van de Wet sociale kanstrajecten jongeren BES. Voorts in het negende lid de verwijzing naar artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet vervangen door een verwijzing naar het voorstel van Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
- In artikel 208, opschrift, na «Inwerkingtreding» invoegen: , eerste toepassing en overgangsrecht». Voorts in het eerste lid «treden in werking» wijzigen in: zijn van toepassing, nu dat ook in het tweede lid de gebruikte techniek is en het wetsvoorstel uitgaat van inwerkingtre- ding bij koninklijk besluit (artikel 16.1): inwerkingtreding deels bij wet en deels bij koninklijk besluit is minder toegankelijk.
- In artikel 218 de daar genoemde artikelen in volgorde plaatsen en «artikel 30, tweede lid» wijzigen in: artikel 30, derde lid.

Hoofdstuk 15A

- In de artikelen 15A.1 en 15A.2, aanhef, telkens gebruik maken van het model, weergegeven in aanwijzing 252 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).
- In artikel 3, zesde lid van de IBES (artikel 15A1, onderdeel A) na «ambtenaren in de zin van artikel 1 van de Ambtenarenwet» invoegen: als zodanig.
- In artikel 3, achtste lid, eerste volzin, van de IBES (artikel 15A1, onderdeel A) «onderdeel C van» schrappen om discussies over de toedeling van rechtsmacht te voorkomen.
- In artikel 4a van de IBES (artikel 15A.1, onderdeel B) de overbodige woorden «alle» en «enkel» schrappen. Voorts «geregistreerd partner- schap» wijzigen in: geregistreerde partnerschappen.
- In artikel 4b, eerste lid, onderdeel a, van de IBES aan het begin invoegen: «de eilandsraden en» (artikel 2, eerste lid, onderdeel b, van de Wet administratieve rechtspraak BES). In de daarna komende bepalingen «bestuursorganen» telkens vervangen door: organen.
- In artikel 4f, tweede lid, van de IBES onderdeel c schrappen.