

Vergaderjaar 2013–2014

34 026

Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake overgang van de wettelijke taken van kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven naar de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 21 augustus 2014 en het nader rapport d.d. 10 september 2014, aangeboden aan de Koning door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister voor Wonen en Rijksdienst. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 10 juli 2014, no. 2014001361, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister voor Wonen en Rijksdienst, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake overgang van de wettelijke taken van kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven naar de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot opheffing van de huidige zeventien kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven (hierna: de kenniscentra). De taken van deze kenniscentra worden ondergebracht bij een bij ministeriële regeling aan te wijzen stichting. Dit is de in 2012 opgerichte Stichting samenwerking beroepsonderwijs bedrijfsleven (hierna: de Stichting SBB). De voorgestelde samenvoeging beoogt de bestuurlijke drukte in de mbo-sector te verminderen en moet tevens tot een aanzienlijke besparing leiden.

De Afdeling advisering onderschrijft de strekking van het voorstel, maar maakt opmerkingen over de keuze voor een privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan, de effectiviteit van het voorstel, de combinatie van private en publieke activiteiten door de Stichting SBB,

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

alsmede over het toezicht door de Inspectie van het onderwijs. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 juli 2014, nr. 2014001361, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 21 augustus 2014, nr. W05.14.0228/l, bied ik U hierbij aan.

Hierna wordt ingegaan op de opmerkingen van de Afdeling.

1. Keuze voor een privaatrechtelijke zbo

Kenniscentra dragen bij aan het ontwikkelen en onderhouden van de landelijke kwalificatiestructuur in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (hierna: BVE-sector).² Kenniscentra dragen tevens zorg voor een toereikend aantal bedrijven en organisaties van voldoende kwaliteit die de beroepspraktijkvorming verzorgen en moeten die bedrijven en organisaties regelmatig beoordelen. De kenniscentra zijn per sector georganiseerde privaatrechtelijke organisaties.

Met ingang van 1 januari 2012 zijn de kenniscentra, die voorheen samenwerkten in de vereniging Colo, gaan samenwerken in de Stichting SBB. De taak van deze stichting is het maken van landelijke afspraken over kwalificatiedossiers, exameneisen, doelmatigheid van de organisaties en beroepspraktijkvorming (stages). Het voorstel vervangt de zeventien zelfstandige kenniscentra door een rechtspersoon, de Stichting SBB, die wordt belast met alle taken van de kenniscentra.

Volgens de toelichting oefenen de kenniscentra openbaar gezag uit, indien zij een leerbedrijf erkennen en beoordelen. Alleen leerbedrijven met een positief oordeel over de kwaliteit mogen beroepspraktijkvorming (een onderdeel van het bekostigd onderwijs) verzorgen.³ In zoverre zijn kenniscentra zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Ook de Stichting SBB krijgt de status van een privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan.

Volgens de toelichting wordt gekozen voor een zelfstandig bestuursorgaan vanwege enerzijds de verantwoordelijkheid van de overheid voor het stelsel van beroepsonderwijs, en anderzijds de betrokkenheid van sociale partners, onderwijs en bedrijfsleven. Dit laatste geldt in het bijzonder voor de betrokkenheid van leerbedrijven, omdat het praktijkdeel een groot deel van de opleiding vormt.⁴

Een zbo kan worden ingesteld indien er (a) behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op basis van specifieke deskundigheid, (b) er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal gevallen of (c) participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.⁵ Bij de Stichting SBB is participatie van het georganiseerde bedrijfsleven de reden om over te gaan tot instelling van een zbo.

² Artikel 1.5.2, eerste en vierde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB).

³ Memorie van toelichting, paragraaf 3.5.

⁴ Idem, onder «Zijn er goede alternatieven voor een zbo?».

⁵ Ingevolge artikel 3 van de Kaderwet zbo's.

De Minister van Wonen en Rijksdienst heeft er in 2014 op gewezen dat voor het instellen van een zbo altijd nog een aanvullende motivering nodig is, bijvoorbeeld dat de zbo-status noodzakelijk is om interbestuurlijke samenwerking mogelijk te maken.⁶ Uitgangspunt is dat publieke taken worden uitgevoerd binnen het publieke domein. Daarbij heeft de vorm van een agentschap de voorkeur. Als het toch een zelfstandig bestuursorgaan moet zijn, dan een publiekrechtelijke zbo zonder rechtspersoonlijkheid.

Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom de betrokkenheid van de sociale partners, onderwijs en bedrijfsleven dwingt tot het instellen van een privaatrechtelijke zbo. Ook in een publiekrechtelijke zbo kan met deze partijen worden overlegd over de diploma-eisen en de eisen waaraan een stage moet voldoen. In de toelichting wordt opgemerkt dat het ongewenst is de beoordeling van leerbedrijven onder te brengen bij de overheid of bij een publiekrechtelijke rechtspersoon, maar dit wordt niet verder onderbouwd. De Afdeling acht de keuze voor een privaatrechtelijk vormgegeven zbo dan ook onvoldoende gemotiveerd.

De Afdeling adviseert de keuze voor een privaatrechtelijke zbo van een dragende motivering te voorzien, en zo nodig het voorstel aan te passen.

1. Keuze voor een privaatrechtelijke zbo

Naar aanleiding van het advies is in paragraaf 3.5 van de memorie van toelichting aangegeven dat sprake is van niet-overheidstaken waarbij de samenwerking tussen het beroepsonderwijs en het bedrijfsleven voorop staat en dat de zbo-taak (de erkenning van leerbedrijven) een sluitstuk is dat moeilijk van de overige taken kan worden losgekoppeld. Er zijn dus twee redenen om een zbo-taak toe te kennen aan het orgaan van een privaatrechtelijk rechtspersoon: de noodzakelijke participatie van maatschappelijke organisaties bij deze taak en de nauwe verwevenheid van deze taak met niet-overheidstaken.

2. Effectiviteit van het voorstel

Het voorstel vervangt de zeventien zelfstandige kenniscentra door een rechtspersoon, de Stichting SBB. Deze wordt belast met alle taken van de kenniscentra. Het is de bedoeling dat er binnen deze stichting negen sectorkamers komen. Volgens de toelichting zal de opheffing van de bestaande kenniscentra, en het beleggen van hun taken bij de Stichting SBB leiden tot vermindering van de bestuurlijke drukte in de BVE-sector. Het aantal taken verandert niet, maar deze zullen efficiënter worden uitgevoerd, zodat per saldo € 60 miljoen bespaard kan worden.

De Afdeling maakt hierover de volgende opmerkingen.

a. Afname bestuurlijke drukte

Volgens de toelichting zal de bestuurlijke drukte in de BVE-sector afnemen, omdat er geen afstemming meer nodig is tussen de verschillende kenniscentra. De Afdeling tekent hierbij aan dat de kenniscentra maar een onderdeel van de overlegstructuur in de BVE-sector vormen.⁷

⁶ Kamerstukken I 2013/14, C, R Parlementair Onderzoek Privatisering / Verzelfstandiging Overheidsdiensten, blz. 1–3.

⁷ Zo moeten instellingen op landelijk niveau overleggen met MKB-Nederland, VNO-NCW en de brancheorganisaties. Op regionaal niveau is er overleg met de regionale afdeling van het MKB en het lokale bedrijfsleven. «Naar meer focus op het mbo! Advies van de Commissie Onderwijs en Besturing BVE», 2010, blz. 12–13.

Door het onderbrengen van de taken van de kenniscentra bij een stichting is er geen externe afstemming meer nodig tussen de verschillende kenniscentra. In zoverre zal de externe bestuurlijke drukte afnemen. Tegelijkertijd is er echter het risico dat de externe bestuurlijke drukte voor een deel wordt vervangen door intern overleg binnen de Stichting SBB als gevolg van de in te stellen negen sectorkamers, met vertegenwoordigers uit het onderwijs en het bedrijfsleven.

De Afdeling wijst er voorts op dat een sectorkamer een groter werkgebied heeft dan een kenniscentrum, waardoor de representativiteit van zo'n sectorkamer voor sectoren in het bedrijfsleven kan afnemen. Deze schaalvergroting vergroot de kans dat bedrijven binnen een sectorkamer ongelijksoortige activiteiten ondernemen, waardoor de herkenbaarheid van een sectorkamer voor delen van de sector kan afnemen.

In de toelichting wordt gewezen op de sectorkamer «groen». Deze werkt niet alleen voor opleidingen in de sector «groen» die onder de Minister van Economische Zaken vallen, maar ook voor verwante opleidingen in het deel van de sector mbo, dat onder de Minister van OCW valt.⁸ Voor deze sector zal overleg nodig zijn tussen verschillende sectoren en ministeries. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling er dan ook nog niet van overtuigd dat het voorstel zal leiden tot een aanzienlijke afname van de bestuurlijke drukte in de BVE-sector.

Zij adviseert de verwachting dat de bestuurlijke drukte zal afnemen nader te onderbouwen.

b. Minder onderhoud kwalificatiedossiers

Volgens de toelichting wordt de huidige kwalificatiestructuur grondig herzien. Deze herziening zal in 2015 worden afgerond. Daarom wordt ervan uitgegaan dat de BVE-sector de komende jaren geen behoefte meer heeft aan significante wijzigingen. Volgens de toelichting kunnen de kosten met betrekking tot de kwalificatiestructuur dan ook beperkt blijven tot het onderhoud van bestaande dossiers.⁹

Deze aannamen worden in de toelichting niet verder onderbouwd. Gelet op de snelle ontwikkelingen op technologisch gebied en op de arbeidsmarkt behoeft de veronderstelling dat er na 2015 geen grote wijzigingen in de kwalificatiestructuur nodig zijn een nadere onderbouwing. In dit verband verwijst de Afdeling naar de het advies van de commissie Kwalificeren en Examineren uit 2010 dat de grenzen tussen sectoren vervagen en dat nieuwe beroepen niet altijd een op een kunnen worden toegekend aan een bepaalde bedrijfstak.¹⁰

De Afdeling adviseert de verwachting dat na 2015 geen grote wijzigingen in de kwalificatiestructuur nodig zijn nader te onderbouwen.

c. Controle van leerbedrijven

Bedrijven die de beroepspraktijkvorming verzorgen worden één keer in de vier jaar gecontroleerd.¹¹ Volgens de toelichting wordt de ondersteuning aan leerbedrijven vervangen door risico- en vraaggerichte ondersteuning. Dit betekent dat vooral leerbedrijven die hier zelf om vragen en bedrijven waarover klachten (negatieve signalen) van instellingen of leerlingen worden ontvangen, zullen worden bezocht.¹²

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.4 en 3.2.

¹⁰ «Naar meer doelmatigheid in het mbo», blz. 11.

¹¹ Zie het huidige en het voorgestelde artikel 7.2.10 van de WEB.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 2.4

De Afdeling wijst erop dat de huidige verplichting om leerbedrijven één keer in de vier jaar te controleren niet wordt gewijzigd. Uit de toelichting wordt niet duidelijk hoe de risico- en vraaggerichte controle zich verhoudt tot de wettelijk verplichte vierjaarlijkse controle. Uit de toelichting wordt evenmin duidelijk hoeveel tijd, geld en energie kenniscentra thans besteden aan het controleren en ondersteunen van leerbedrijven en hoe vaak leerbedrijven worden bezocht.¹³

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

d. Risico- en vraaggerichte ondersteuning

Het voorgestelde systeem gaat ervan uit dat het toezicht door de Stichting SBB op de kwaliteit van de leerbedrijven beperkt kan blijven tot bedrijven waarover zij negatieve berichten ontvangt. Dat veronderstelt dat naast Stichting SBB zelf, ook instellingen en deelnemers voldoende zicht hebben op de kwaliteiten van een leerbedrijf en ook bereid zijn om dit aan de Stichting SBB te melden. De Afdeling betwijfelt of die kritische blik van leerlingen en instellingen mag en kan worden verwacht. Bij gebrek aan stageplaatsen zullen leerlingen en instellingen niet klagen over de kwaliteit van een leerbedrijf.¹⁴ Dit roept de vraag op of het voorgestelde systeem van risico- en vraaggerichte ondersteuning voor deze sector wel geschikt is.

De Afdeling adviseert in de toelichting op deze vragen in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

e. Verwachte besparingen

Volgens de toelichting is in 2014 in totaal € 113 miljoen beschikbaar voor de taken die door de kenniscentra worden uitgeoefend.¹⁵ Dit bedrag wordt in 2015 verminderd tot € 72 miljoen en met ingang van 2016 is structureel ongeveer € 50 miljoen beschikbaar. Het budget voor het onderhoud van de kwalificatiestructuur en de beroepspraktijkvorming wordt met meer dan de helft verminderd, terwijl de wettelijke taken gelijk blijven. Volgens de toelichting nemen de kosten voor het onderhoud van de kwalificatiestructuur en de ondersteuning aan leerbedrijven af, en levert de centralisatie efficiencywinst op. Zonder nadere onderbouwing acht de Afdeling het niet zonder meer aannemelijk dat deze maatregelen een besparing van meer dan 50% zullen opleveren.

In dit verband wijst de Afdeling erop dat in de brede herwaardering 2010 de te verwachten opbrengst van het samenvoegen van kenniscentra nog werd ingeschat op € 40 miljoen.¹⁶

De Afdeling adviseert de verwachte besparingen in de toelichting nader te onderbouwen.

¹³ Volgens de website van een van de kenniscentra (Ecabo: www.ecabo.nl) kunnen bedrijven per e-mail een aanvraag doen om erkend leerbedrijf te worden. Een adviseur van het kenniscentrum kijkt of de erkenning kan worden verleend. Erkende leerbedrijven kunnen voorts om advies vragen. Het is niet duidelijk of alle bedrijven in deze sector elke vier jaar worden gecontroleerd.

¹⁴ Zie ook paragraaf 3.6, onder «Zijn er goede alternatieven voor een zbo?» van de toelichting: «Meer inhoudelijk is het bezwaar dat bij deze constructie de belanghebbende partij ook een oordeel over de kwaliteit van een leerbedrijf moet geven. Vooral in tijden van schaarste kan het kwaliteitsoordeel dan gemakkelijk in het geding komen.»

¹⁵ Zie de tabel in paragraaf 5.

¹⁶ Brede herwaardering 2010, nr. 6.

f. Inhoud statuten Stichting SBB

Het voorstel bevat weinig nadere regels voor de inrichting van de Stichting SBB. Wel behoeven de statuten en het bestuursreglement goedkeuring van de Minister van OCW.¹⁷ Volgens de toelichting worden de sectorkamers en de uitvoeringsorganisatie niet in de wet geregeld, omdat daarmee sprake zou zijn van een te grote inmenging in de interne organisatie van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Wel moet de betrokkenheid van onderwijs en bedrijfsleven goed geborgd zijn in de statuten en het bestuursreglement. Daarom hebben deze de goedkeuring van de Minister van OCW nodig. Zo moet onder meer worden geregeld welke organisaties er in de sectorkamers zitting hebben en welke bevoegdheden de sectorkamers hebben.¹⁸ Het is de Afdeling niet duidelijk hoe het dit gedetailleerde toezicht op de statuten zich verhoudt tot het uitgangspunt dat de interne organisatie van de Stichting SBB aan de stichting zelf wordt overgelaten.

Zij adviseert in de toelichting op dit punt in te gaan.

g. Subsidie voor aanvullende activiteiten

Op aanvraag kan de Minister van OCW de Stichting SBB subsidie verstrekken voor het uitvoeren van aanvullende activiteiten ter bevordering van de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt.¹⁹ Uit de toelichting wordt niet duidelijk wie deze subsidie kan aanvragen. Het ligt voor de hand dat dit het bestuur van de Stichting SBB is.

De Afdeling wijst erop dat de beleidsmatige ontwikkelingen binnen een sector binnen een sectorkamer worden besproken. Gelet op het doel van de Stichting SBB acht de Afdeling het van groot belang dat aanvullende activiteiten zoveel mogelijk aansluiten bij de wensen en behoeften van sectoren binnen het bedrijfsleven. De Afdeling acht het dan ook gewenst dat in de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: WEB) wordt geregeld dat zo'n verzoek wordt gedaan in overleg met de sectorkamers die het aangaat.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit onderdeel aan te passen.

2. Effectiviteit van het voorstel

a. Afname bestuurlijke drukte

Overeenkomstig het advies is in de memorie van toelichting (paragraaf 2.5) nader ingegaan op de afname van de bestuurlijke drukte. De Afdeling wijst er voorts op dat de schaalvergroting de kans vergroot dat de herkenbaarheid van de sector voor delen van de sector afneemt. Hierover kan worden opgemerkt, dat de waarborg voor de representativiteit van de sectorkamer een belangrijk onderdeel is bij de beoordeling door de Minister van de statuten en het bestuursreglement van de Samenwerkingsorganisatie.

¹⁷ Zie het voorgestelde artikel 9.2.1, lid 5, van de WEB.

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3, Organisatie samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven.

¹⁹ Zie de voorgestelde artikelen 1.5.1, eerste lid, onder g, en het vierde lid, alsmede 2.4.2 van de WEB.

b. Minder onderhoud kwalificatiedossiers

Naar aanleiding van het advies is in paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting de verwachting dat in de komende periode geen grote wijzigingen in de kwalificatiestructuur nodig zijn, nader onderbouwd.

c. Controle van leerbedrijven

Naar aanleiding van het advies is in paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting nader uiteengezet dat de beoordeling van leerbedrijven met het oog op (continuering van de) erkenning eens per vier jaar geschiedt, maar dat vaker controle plaatsvindt als daar aanleiding voor is. Wat betreft de vraag hoeveel tijd, geld en energie kenniscentra thans besteden aan het controleren en ondersteunen van leerbedrijven en hoe vaak leerbedrijven worden bezocht, kan het volgende worden opgemerkt. Het macrobudget van de kenniscentra wordt op dit moment voor 20 procent verdeeld op basis van de kwalificatietaak van kenniscentra en voor 80 procent op basis van de bpv (beroepspraktijkvorming) taak. De bpv-taak behelst enerzijds het beoordelen, erkennen en controleren van leerbedrijven en het zorgdragen voor voldoende beschikbaarheid van leerbedrijven en organisaties en anderzijds het bevorderen van de kwaliteit van de bpv-plaatsen. Onderdeel van het bevorderen van de kwaliteit van de bpv-plaatsen is het ondersteunen van de leerbedrijven bij de vormgeving van de bpv-plek en de begeleiding van de student op de werkvloer. Omdat de taken van de kenniscentra per kenniscentrum verschillend worden ingevuld, is het niet goed mogelijk om de omvang hiervan in tijd, geld en mate van inspanning te duiden.

d. Risico en vraaggerichte ondersteuning

Naar aanleiding van de vraag of de risico- en vraaggerichte ondersteuning wel geschikt is voor de sector, zijn de paragrafen 2.4 en 3.2 van de toelichting aangevuld. Het toezicht op de kwaliteit van de leerbedrijven wordt niet beperkt tot de leerbedrijven waarover negatieve signalen zijn ontvangen. Een maal per vier jaar wordt elk leerbedrijf door de Samenwerkingsorganisatie beoordeeld, ongeacht of er signalen zijn of niet. In die zin is het toezicht op de leerbedrijven niet risico- en vraaggericht en niet afhankelijk van signalen van instellingen of studenten. Maar leerbedrijven behoeven niet allemaal in dezelfde mate ondersteund te worden. Het is de bedoeling die ondersteuning – gericht op de bevordering van de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming – meer te laten afhangen van de vraag van de leerbedrijven zelf of van (andere) signalen. Instellingen zijn verantwoordelijk voor het vinden van een geschikte bpv-plaats voor hun studenten én voor de begeleiding van de studenten voorafgaand, tijdens en na de bpv-stageperiode. Van een instelling mag worden verwacht dat zij twijfel over de kwaliteit van het leerbedrijf meldt bij de Samenwerkingsorganisatie. Dat behoort tot de professionaliteit van de instelling (stagebegeleider).

e. Verwachte besparingen

Naar aanleiding van het advies is in paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting nader ingegaan op de verwachte besparingen.

f. Inhoud statuten Stichting SBB

De regering deelt niet de opvatting van de Afdeling dat het wetsvoorstel gedetailleerd toezicht op de statuten behelst. Zoals in paragraaf 3.6 van de memorie van toelichting is aangegeven, heeft de goedkeuring van de statuten en het bestuursreglement specifiek betrekking op de wijze

waarop de betrokkenheid van het onderwijsveld en het sectorale bedrijfsleven geborgd wordt en waarop de kwaliteit van de taakuitvoering wordt verzekerd. Borging van de sectorale betrokkenheid van het bedrijfsleven was voor de Minister van OCW een van de randvoorwaarden bij het verzoek aan de Stichting SBB om een advies over de heroriëntatie op de wettelijke taken van de kenniscentra. In haar advies heeft de Stichting SBB zelf gekozen voor een model waarin de sectorale samenwerking vorm krijgt binnen sectorkamers. Dat model moet door de Stichting nog worden uitgewerkt in statuten en bestuursreglement. De regering wil aan die documenten het vertrouwen kunnen ontlenen dat de afstemming met het sectorale bedrijfsleven en het onderwijsveld ook daadwerkelijk goed geborgd is binnen de Stichting SBB en heeft daarom in de memorie van toelichting enkele onderwerpen genoemd aan de hand waarvan beoordeeld zal worden of er voldoende basis is voor dat vertrouwen. De wijze waarop een en ander wordt georganiseerd en geregeld is daarmee nog steeds aan de Stichting SBB zelf.

g. Subsidie voor aanvullende activiteiten

In lijn met het advies is in het voorgestelde artikel 9.2.1, vierde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) bepaald dat de statuten ook een regeling bevatten voor de betrokkenheid van het beroepsonderwijs en het bedrijfsleven bij de uitvoering van andere taken dan de taken met betrekking tot de kwalificatiestructuur en de beoordelingscriteria voor leerbedrijven. In de toelichting artikel I, onderdeel Q (artikel 9.2.1 WEB) is aangegeven dat hierbij kan worden gedacht aan de aanvullende activiteiten ter bevordering van de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt en het aanvragen van aanvullende subsidie voor die activiteiten door de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven.

3. Afbakening publieke en private activiteiten

De Stichting SBB kan andere activiteiten uitvoeren dan de in het eerste lid omschreven taken (hierna: contractactiviteiten), mits de uitoefening van die andere activiteiten de uitvoering van de in de wet omschreven taken niet schaadt.²⁰ De huidige kenniscentra voeren ook niet-gesubsidieerde activiteiten (contractactiviteiten) uit, zoals het ontwikkelen van cursusmateriaal en examens. De huidige beperking dat de contractactiviteiten verband moeten houden met de werkzaamheden in het kader van dienstverlening jegens de instellingen komt te vervallen.²¹ In de toelichting wordt ingegaan op deze combinatie van publieke en private activiteiten, maar het vervallen van deze beperking voor contractactiviteiten wordt niet gemotiveerd.²²

De toelichting bevat evenmin een afweging van de wenselijkheid om de Stichting SBB tevens private activiteiten te laten ondernemen. De Afdeling wijst erop dat de positie van de Stichting SBB veel dominanter wordt dan die van de huidige kenniscentra. De vraag kan worden gesteld of het nog wel wenselijk is dat een organisatie die verantwoordelijk is voor de kwalificatiestructuur en de kwaliteit van de stages in alle sectoren van het mbo tevens private activiteiten onderneemt in deze sector. Gelet op het risico van oneerlijke concurrentie door de Stichting SBB acht de Afdeling een nadere motivering van deze keuze gewenst.

²⁰ Ingevolge het voorgestelde artikel 1.5.1, vijfde lid, van de WEB.

²¹ Artikel 1.7.1, eerste lid, van de WEB. In de aanloop naar de opheffing van de kenniscentra heeft Ecabo haar private activiteiten ondergebracht in de Stichting Steunfonds Ecabo. Zie Jaarverslag Ecabo 2013, blz. 3.

²² Memorie van toelichting, paragraaf 8 «Openbare internetconsultatie», onder «Publiek/privaat», en paragraaf 9 «Advies Algemene Rekenkamer».

Voorts heeft de Algemene Rekenkamer in zijn advies gewezen op de risico's van de vermenging van publieke en private taken, zoals oneerlijke concurrentie en het afwentelen van verliezen bij de private taken op de publieke middelen.²³ In de toelichting wordt hierover opgemerkt dat de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de Inspectie) hierop toezicht zal houden.²⁴ De opmerking in het advies van de Algemene Rekenkamer dat er voldoende waarborgen moeten zijn dat de uitoefening van de zbo-taak onafhankelijk van de overige bestaande en toekomstige werkzaamheden kan plaatsvinden,²⁵ blijft in de toelichting echter onbesproken. De Afdeling acht het gewenst in de toelichting te verduidelijken dat deze onafhankelijke taakuitoefening een uitgangspunt is bij het toezicht van de Inspectie op de Stichting SBB.

Voors zou de Inspectie bij de uitoefening van dit toezicht aandacht moeten besteden aan Europeesrechtelijke aspecten van het uitvoeren van privaatrechtelijke taken door een zbo.²⁶

De Afdeling adviseert de keuze om de Stichting SBB tevens private activiteiten te laten ondernemen van een dragende motivering te voorzien, en daarbij aandacht te besteden aan het vorenstaande.

3. Afbakening publieke en private activiteiten

Naar aanleiding van het advies is in de toelichting op artikel I, onderdeel B (artikel 1.5.1 WEB), en artikel II (wijzigingen Wet op het onderwijstoezicht) van het wetsvoorstel nader ingegaan op het verrichten van private activiteiten door de Samenwerkingsorganisatie. In paragraaf 9 van de memorie van toelichting (Advies Algemene Rekenkamer) is een verwijzing naar deze onderdelen van de memorie van toelichting opgenomen.

Binnen de huidige kenniscentra mogen contractactiviteiten worden uitgevoerd voor zover deze verband houden met de werkzaamheden waarvoor zij worden bekostigd of met werkzaamheden verricht in het kader van dienstverlening jegens de instellingen. Het opleggen van een dergelijke beperking past niet goed voor de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven. In beginsel mag de Stichting SBB activiteiten uitvoeren die passen binnen de doelstelling zoals neergelegd in de statuten van de stichting. Die activiteiten behoeven niet direct verband te houden met de taken waarvoor subsidie wordt verleend of met werkzaamheden verricht in het kader van dienstverlening jegens de instellingen.

Wel is de regering het eens met de Afdeling dat voorkomen moet worden dat de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven private activiteiten uitvoert die hetzij de uitvoering van de wettelijke taken schaden hetzij als oneerlijke concurrentie zouden kunnen worden ervaren door (bekostigde) onderwijsinstellingen of andere organisaties of marktpartijen. In het wetsvoorstel is daarom bepaald dat de uitvoering van eventuele andere activiteiten van de rechtspersoon de uitvoering van de wettelijke taken niet mag schaden. Dat houdt ook in dat de rechtspersoon geen activiteiten mag uitvoeren die er bijvoorbeeld toe zouden kunnen leiden dat de onafhankelijke uitoefening van de zbo-taak niet meer kan worden gegarandeerd of dat een voorstel voor een kwalificatiedossier

²³ Advies Algemene Rekenkamer van 13 juni 2014, blz. 3, onder «private activiteiten».

²⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.6, onder «Toezicht inspectie».

²⁵ Op grond van artikel 4, tweede lid, aanhef en onder b, van de Kaderwet zbo's.

²⁶ Zie de Mededeling van de Commissie over het verrichten van diensten van algemeen economisch belang (2012/C 8/02) en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 januari 2013, nr. 1107/134/1/A2 (CW/LOI en TNI).

op oneigenlijke gronden wordt gedaan. De inspectie zal hierop toezicht houden.

4. Toezicht door de Inspectie van het onderwijs

Het toezicht op de Stichting SBB wordt opgedragen aan de Inspectie, die thans ook het toezicht op de kenniscentra verricht. Deze onderzoekt jaarlijks de kwaliteit van de uitoefening van de wettelijke taken door de kenniscentra.²⁷ De wijze waarop het toezicht op de Stichting SBB plaatsvindt, wordt eveneens uitgewerkt in een nog op te stellen toezichtkader. Volgens de toelichting zal de Inspectie er ook op toezien dat de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten niet wordt geschaad door de uitvoering van de niet-gesubsidieerde activiteiten.²⁸

De Afdeling wijst erop dat het begrip «kwaliteit» in artikel 15n van de Wet op het onderwijstoezicht niet nader wordt gedefinieerd. Aldus is niet duidelijk of het toezicht uitsluitend betrekking heeft op de vraag of de SBB voldoet aan de bij of krachtens de WEB gestelde eisen, of dat de Inspectie daarbij nog aanvullende eisen kan stellen. Zij wijst op het risico dat in dit toezichtkader aanvullende kwaliteitseisen worden opgenomen die verder gaan dan het wettelijk kader of die onvoldoende verband houden met de wettelijke taken van de Stichting SBB.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel op dit onderdeel aan te passen.

4. Toezicht door de Inspectie van het onderwijs

Naar aanleiding van de opmerking dat niet duidelijk is of de inspectie nog aanvullende eisen mag stellen, is de toelichting op artikel II aangevuld. Het gaat bij het toezicht uitsluitend om de wijze waarop de wettelijke taken worden uitgevoerd, en de vraag of SBB voldoet aan de bij of krachtens de wet gestelde eisen. De inspectie kan geen aanvullende eisen stellen.

5. Overige aanpassingen

Van de gelegenheid van het uitbrengen van het nader rapport is gebruik gemaakt om artikel VIII (Inwerkingtreding) zodanig aan te passen dat kan worden voldaan aan de eisen van de Wet raadgevend referendum. In verband hiermee is ook artikel VI, derde lid, aangepast. Voorts zijn in verband met het vervallen van de commissie van beroep op grond van Wet werk en zekerheid (inwerkingtreding op 1 juli 2015) de verwijzingen naar die commissie uit het wetsvoorstel geschrapt (artikel 1.1.1, onderdeel z, punt 2, en artikel 4.3.3 van de WEB). Ten slotte is paragraaf 8 van de memorie van toelichting verduidelijkt voor wat betreft de gevolgen van het schrappen van artikel 9.1.5, tweede lid, WEB.

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

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

²⁷ Zie artikel 3, tweede lid, en artikel 15n, eerste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) en artikel II van het wetsvoorstel. Voor de jaren 2013 tot en met 2015 is dit toezicht uitgewerkt in een toezichtkader (Inspectie van het Onderwijs, «Toezichtkader Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven 2013–2015»).

²⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3.6, onder «Toezicht inspectie».

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister voor Wonen en Rijksdienst, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker