

Vergaderjaar 2005–2006

30 541

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met de beëindiging van de bekostigingsrelatie tussen de agrarische innovatie- en praktijkcentra en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 6 februari 2006 en het nader rapport d.d. 24 april 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 16 december 2005, no. 05.004682, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, drs. M. Rutte, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met de beëindiging van de bekostigingsrelatie tussen de agrarische innovatie- en praktijkcentra en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt de publieke financiering van de agrarische innovatie- en praktijkcentra (IPC's) door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit per 1 januari 2007 te beëindigen.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen met betrekking tot de doelmatigheid van het wetsvoorstel, de arbeidsvoorwaarden, staatssteun en aanbesteding. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 december 2005, nr. 05.004682, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 februari 2006, nr. W11.05.0560/V, bied ik U hierbij aan.

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 advies rekening zal zijn gehouden.

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.

² Zie memorie van toelichting, Algemeen deel, onderdeel A, paragraaf Doel van het wetsvoorstel.

1. Uitvoering

Het doel van het wetsvoorstel vormt de introductie van volledige vraagsturing bij het praktijkleren in het agrarisch onderwijs teneinde tot een doelmatiger gebruik te komen van de financiële middelen die het rijk ter beschikking stelt voor het praktijkleren binnen het groene domein². De toelichting vermeldt dat de vorm waarin dit gestalte krijgt nog open staat en maakt niet duidelijk hoe dit zal worden bereikt en of de voorwaarden voor vraagsturing en markt-

werking zullen worden vervuld¹. Niettemin bestaat het voornemen om vraagsturing vóór 1 augustus 2006 te hebben gerealiseerd. De Raad adviseert toe te lichten hoe volledige vraagsturing bij het praktijkleren in het agrarisch onderwijs bereikt zal worden en daarbij aandacht te besteden aan de wijze waarop het praktijkleren door de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven is vormgegeven.

1. In de memorie van toelichting is, overeenkomstig het advies van de Raad van State, nader ingegaan op de wijze waarop volledige vraagsturing bij het praktijkleren in het agrarisch onderwijs zal worden gerealiseerd. Tevens is aandacht besteed aan de wijze waarop het praktijkleren door de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven, waaronder het kenniscentrum voor de groene sector Aequor, is vormgegeven.

2. Arbeidsvoorwaarden

Artikel IV van het wetsvoorstel bepaalt dat de personen die op het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel krachtens een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht behoren tot het personeel van de IPC's, een pakket van arbeidsvoorwaarden behouden dat in totaliteit gelijkwaardig is aan het pakket van arbeidsvoorwaarden dat voor elk van hen gold vóór inwerkingtreding van het wetsvoorstel. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het personeel van een IPC een arbeidsovereenkomst heeft naar burgerlijk recht en valt onder de CAO van de sector Beroeps- en Volwasseneneducatie². Op grond van artikel 4.1.4 WEB wordt de rechtspositieregeling van artikel 4.1.2 WEB van overeenkomstige toepassing verklaard. Met de formulering van het voorgestelde artikel IV is aansluiting gezocht bij de Nota personele aspecten van privatisering³.

De Raad merkt hierover het volgende op. Deze nota ziet op de overgang van een aanstelling volgens ambtenarenrecht naar een arbeidsovereenkomst volgens burgerlijk recht. In casu is hier geen sprake van. De personeelsleden van de IPC's hebben een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht en genieten daarmee ook de rechtsbescherming van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). Het enkel stopzetten van de subsidie en het intrekken van de wettelijke status van de IPC's vormt geen rechtvaardiging voor een wijziging van de arbeidsvoorwaarden (ook al blijven deze in totaliteit gelijkwaardig aan het huidige pakket van arbeidsvoorwaarden).

Het voorgestelde artikel IV is, nu het hier niet gaat om privatisering waarbij de ambtelijke status van werknemers wordt omgezet in een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, niet in lijn met het arbeidsrecht van Boek 7 BW. De huidige arbeidsvoorwaarden, inclusief de arbeidsvoorwaarden op grond van artikel 4.1.2 WEB en de CAO van de sector Beroeps- en Volwasseneneducatie zoals geldend ten tijde van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, blijven onverkort van toepassing op de werknemers werkzaam ten tijde van de invoering van het wetsvoorstel bij de IPC's.

Eventuele wijzigingen in de arbeidsovereenkomsten staan los van dit wetsvoorstel. Dit neemt niet weg dat wijziging op reguliere wijze op basis van wederzijds vrijwillige afspraken met individuele werknemers danwel wijziging van de CAO na onderhandeling met de vakbonden mogelijk is.

De Raad beveelt aan het voorgestelde artikel IV nader te bezien.

2. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State over de verhouding tussen Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en artikel IV van het voorstel van wet is artikel IV van het voorstel van wet vervallen.

3. Staatssteun

Op grond van artikel V van het wetsvoorstel krijgen de IPC's gedurende maximaal vier jaar een nader te bepalen financiële bijdrage van het rijk. Aangezien de IPC's na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel als onderneming in de zin van artikel 87, eerste lid, EG-Verdrag moeten worden aangemerkt, kan hier sprake zijn van staatssteun. Dergelijke financiële bijdragen dienen in beginsel ter goedkeuring aangemeld te worden bij de Europese Commissie. De Raad beveelt aan hier in de toelichting op in te gaan.

¹ Zie memorie van toelichting, Algemeen deel, onderdeel D, paragraaf Toekomstige wijze van financieren van praktijkleren.

² Zie memorie van toelichting, Algemeen deel, onderdeel C, paragraaf Juridische status.

³ Kamerstukken II 1985/86 17 938, nr. 15.

3. De memorie van toelichting is aangevuld. Aangegeven is dat de tegemoetkoming in de personele kosten een compensatie betreft voor kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de keuze voor een vraaggestuurd systeem. Er is derhalve geen sprake van ongeoorloofde staatssteun.

Het overgangsbudget wordt toegekend ter compensatie van diensten van algemeen economisch belang die kunnen worden gelijkgesteld met openbare dienstverplichtingen in de zin van het Altmark-arrest¹. In dit arrest heeft het Hof van Justitie vastgelegd dat de compensatie voor een openbare dienstverplichting geen staatssteun betreft in de zin van artikel 87, eerste lid, EG-verdrag, mits aan een aantal door het Hof vastgestelde criteria is voldaan. Aansluitend bij de criteria uit het Altmarkt-arrest is aan artikel IV van het voorstel van wet een lid toegevoegd, waarin de uitgangspunten voor het bepalen van de hoogte van het overgangsbudget zijn vastgelegd. Tevens is aan artikel V van het voorstel van wet een lid toegevoegd, waarin een voorziening is getroffen voor het terugbetalen van overcompensatie.

4. Aanbesteding

Omdat de groene onderwijsinstellingen in belangrijke mate (of volledig) functioneren in een publiekrechtelijk kader en publiek worden gefinancierd, moet rekening worden gehouden met de toepasselijkheid van Europese aanbestedingsrichtlijnen², dan wel, in voorkomend geval, het verlenen van opdrachten volgens procedures die voldoen aan eisen van gelijke behandeling, concurrentie en transparantie³. Dat brengt mee dat opdrachten niet zonder meer aan de IPC's zullen kunnen worden verstrekt. De Raad beveelt aan in de toelichting in te gaan op deze verplichtingen.

4. In de memorie van toelichting is naar aanleiding van de opmerking van de Raad aangegeven dat groene onderwijsinstellingen op grond van het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten een beperkte aanbestedingsplicht hebben voor het verlenen van opdrachten tot het verzorgen van cursussen praktijkleren. Daarbij dienen de onderwijsinstellingen in overeenstemming te handelen met de algemene beginselen van het EG-verdrag van non-discriminatie, transparantie, objectiviteit en proportionaliteit. Uit de verplichting tot transparantie vloeit voort dat aan elke potentiële inschrijver een passende mate van openbaarheid moet worden gegarandeerd, zodat de markt voor praktijkleren voor mededinging wordt geopend en de aanbestedingsprocedures op onpartijdigheid kunnen worden getoetst.

5. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

5. Aan de redactionele kanttekening van de Raad van State is geen gevolg gegeven. Zoals in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet is aangegeven, is gelijktijdig met dit voorstel van wet een voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht onder meer in verband met de bevoegdheid van de vertrouwensinspecteurs om bijzondere persoonsgegevens te verwerken, van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in procedure. Laatst genoemd voorstel laat onder meer onderdeel d van artikel 1 van de Wet op het onderwijstoezicht vervallen. Dit leidt tot een verlettering van de onderdelen van artikel 1 van de Wet op het onderwijstoezicht. Het huidige onderdeel g, waarin het begrip instelling wordt gedefinieerd, zal worden verletterd tot onderdeel f. Het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht onder meer in verband met de bevoegdheid van de vertrouwensinspecteurs is beoogd eerder in werking te treden dan onderhavig voorstel van wet. In onderhavig voorstel van wet wordt derhalve uitgegaan van de gewijzigde tekst van de Wet op het onderwijstoezicht.

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*

¹ Arrest van 24 juli 2003, zaak C-280/00, Altmark Trans GmbH, Jurispr. 2003, blz I-7747.

² Zie in het bijzonder richtlijn nr. 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (PbEG L 134).

³ Zie bijvoorbeeld zaak C-458/03, Parking Brixen, Jurispr. 2005, blz. I-00 000.

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 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 Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W11.05.0560/V met een redactionele kanttekening die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel II voor punt 2 de volgende zin toevoegen: Artikel 1, onderdeel g, van de Wet op het onderwijstoezicht wordt als volgt gewijzigd:.