

Vergaderjaar 2006–2007

**31 037**

## **Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met invoering van de leerlinggebonden financiering voor deelnemers in het beroepsonderwijs**

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 24 november 2006 en het nader rapport d.d. 9 mei 2007, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 25 september 2006, no. 06.003407, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met invoering van de leerlinggebonden financiering voor deelnemers in het beroepsonderwijs, met memorie van toelichting.*

*Met het voorstel wordt leerlinggebonden financiering (LGF) structureel geregeld ten behoeve van deelnemers met een handicap aan het beroepsonderwijs, zoals bedoeld in artikel 2, vierde lid, aanhef en onder b, c of d, van de Wet op de expertisecentra (WEC).*

*De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de wijze waarop LGF wordt opgenomen in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 september 2006, nr. 06.003407, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 24 november 2006, nr. W05.06.0396/III, bied ik U hierbij aan.

*1. Vooruitlopend op dit voorstel is een tijdelijke ministeriële regeling ontworpen. Indien door middel van een tijdelijke regeling ervaringen zijn opgedaan met een bepaald onderwerp, ligt het in de rede om aandacht te besteden aan deze ervaringen, wanneer overgegaan wordt tot het structureel regelen van dat onderwerp. In de toelichting kan bijvoorbeeld uiteengezet worden hoeveel deelnemers gebruik hebben gemaakt van de regeling, in hoeverre LGF van invloed is geweest op de deelname aan het beroepsonderwijs, en of het toekennen van LGF de bereidheid tot inschrijving heeft vergroot, en zo ja, wat de ervaringen in het beroepsonderwijs zijn met deze deelnemers. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.*

<sup>1</sup> 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.

1. De Raad mist in de memorie van toelichting de ervaringen die met leerlinggebonden financiering (hierna: LGF) in het beroepsonderwijs zijn opgedaan door middel van de ministeriële regeling. Gezien de recente start in januari 2006 is het niet mogelijk om op dit moment uitspraken te doen over de ervaringen met LGF. Deze ervaringen worden in de loop van 2007 bekend. De memorie van toelichting is naar aanleiding van de opmerking van de Raad aangepast.

*2. Voor LGF in het beroepsonderwijs is structureel een budget van € 6,5 miljoen euro beschikbaar. De Brancheorganisatie voor middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (Bve-raad) heeft aangedrongen op een openeinderegeling. In de toelichting wordt daarover opgemerkt dat het LGF budget geen plafond is, maar dat, in geval de kosten voor LGF in het beroepsonderwijs meer bedragen dan € 6,5 miljoen, voor de meerkosten een dekking gezocht wordt binnen het vast te stellen macrobudget van de Bve-sector. De Raad merkt op dat deze wijze van herverdeling binnen het macrobudget consequenties kan hebben voor het beroepsonderwijs zelf, reden waarom de Bve-raad pleitte voor een openeinderegeling. De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op dit aspect.*

2. Voorts verzoekt de Raad in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan de mogelijkheid om een openeinderegeling voor LGF te hanteren. Gevolg gevend aan het advies van de Raad is in de memorie van toelichting een passage hierover opgenomen.

*3a. In het voorgestelde artikel 2.2.5, tweede lid, worden artikelen uit de WEC van overeenkomstige toepassing verklaard op de nieuw in de WEB in te voegen paragraaf over LGF. Op deze manier wordt bijvoorbeeld beoogd te regelen dat de commissie voor indicatiestelling naast indicatiestellingen voor het primair en voortgezet onderwijs, ook indicatiestellingen voor de Bve-sector kan afgeven. Uit oogpunt van heldere wetgevingssystematiek heeft het naar het oordeel van de Raad de voorkeur om in artikel 28, eerste lid, van de WEC, de wettelijke grondslag zelfstandig te regelen op grond waarvan de commissie voor de indicatiestelling bevoegd is ook verzoeken voor een leerlinggebonden budget te beoordelen indien een deelnemer wordt ingeschreven bij een school als bedoeld in de WEB.*

*b. In artikel 71a, van de WEC, is geregeld hoe de bekostiging van de commissie voor indicatiestelling plaatsvindt. Daarbij is het aantal leerlingen aan wie een bevestigende beoordeling is gegeven van belang. In het voorstel wordt artikel 71a niet van overeenkomstige toepassing verklaard op LGF in het beroepsonderwijs. De Raad adviseert te voorzien in bekostiging van de commissie voor indicatiestelling ten behoeve van het beroepsonderwijs.*

3a. De Raad adviseert om de wettelijke grondslag voor de bevoegdheid van de commissie voor indicatiestelling voor LGF in het beroepsonderwijs op te nemen in artikel 28c, eerste lid, van de Wet op de expertisecentra (hierna: WEC). In de WEC wordt echter voor het primair en voortgezet onderwijs niet alleen de toekenning van LGF geregeld maar ook de toelaatbaarheid tot een WEC-school. Daarnaast regelt de WEC de inrichting van deze WEC-scholen. De sector beroepsonderwijs en educatie (hierna: BVE-sector) kent dergelijke speciale scholen niet. In het beroepsonderwijs gaat het, in tegenstelling tot het primair en voortgezet onderwijs, alleen om aanspraak op LGF in de vorm van extra middelen en niet om de toelating tot het speciaal onderwijs. In verband met het voorgaande zou het opnemen van een grondslag voor het beroepsonderwijs in artikel 28c, eerste lid, van de WEC tot een onwenselijke doorkruising van de systematiek van de WEC leiden. Bovendien wordt in de WEC regelmatig naar artikel 28c, eerste lid, verwezen. Het opnemen van de bevoegdheid van de commissie voor de indicatiestelling met betrekking tot het beroepsonderwijs in dat artikel zou betekenen dat op diverse plaatsen in de WEC de BVE-sector uitgezonderd moet worden. Om deze redenen is gekozen voor het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 28c van de WEC (met uitzondering van het eerste lid, onder b, en het derde lid) in artikel 2.2.5 van de WEB.

3b. In artikel 71a van de WEC is een grondslag opgenomen voor de bekostiging van de regionale expertisecentra (hierna: REC's). Elk REC heeft een commissie voor indicatiestelling. De bekostiging van een REC bestaat behalve uit een vaste voet en een bedrag voor elke aan het REC verbonden school voor (v)so uit een bedrag voor het aantal leerlingen dat op grond van artikel 28c, eerste lid, van de WEC een bevestigende beoordeling van een commissie voor indicatiestelling heeft gekregen. Het aantal leerlingen met bevestigende beoordeling wordt verhoogd met een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen percentage. Op deze manier wordt ook een gedeelte van de afwijzingen door de commissies voor indicatiestelling vergoed. Volgens deze systematiek krijgen de REC's ook bekostiging voor de beoordeling van deelnemers in het beroepsonderwijs door de commissies voor indicatiestelling. Door het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 71a is overeenkomstig het advies van de Raad van State in de WEB een grondslag voor de bekostiging van de commissies van indicatiestelling ten behoeve van het beroepsonderwijs opgenomen.

*4. Indien sprake is van een deelnemer die van leerweg of opleidingsniveau verandert, zal op grond van het voorgestelde artikel 2.2.6, vijfde lid, aanhef en onderdeel b, de verlening van LGF aan het einde van het studiejaar vervallen. Om in het daaropvolgende studiejaar wederom gebruik te kunnen maken van LGF, zal het bevoegd gezag opnieuw een melding moeten doen. Er lijkt dan sprake te zijn van een andere inschrijving dan een eerste inschrijving. Het derde lid noch de toelichting geven echter duidelijkheid over de vraag of het derde lid inderdaad ook ziet op deze situatie. De Raad adviseert dit te verduidelijken.*

*Verder vloeit uit het voorgestelde artikel niet voort dat een nieuwe melding alleen aan het begin van een nieuw studiejaar kan worden gedaan. Uit het vijfde lid, aanhef en onderdeel b, volgt dat de deelnemer met LGF in de loop van het studiejaar van leerweg of opleidingsniveau kan veranderen en in dat geval loopt de LGF die ontvangen werd voordat de deelnemer van leerweg of opleidingsniveau veranderde nog tot het einde van het studiejaar door. Indien de melding ook in de loop van het studiejaar kan worden gedaan, en er wederom recht op LGF bestaat, kan dit tot gevolg hebben dat voor een bepaalde deelnemer tot het einde van het studiejaar tweemaal recht op LGF bestaat. Dit effect lijkt niet beoogd te zijn. De Raad adviseert hier in de toelichting op in te gaan en zondig het voorstel aan te passen.*

4. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is in artikel 2.2.6 duidelijker aangegeven wanneer het bevoegd gezag een melding aan de minister doet en hoe het oude en vernieuwde leerlinggebonden budget op elkaar aansluiten indien een deelnemer binnen het beroepsonderwijs verandert. Tevens is de toelichting aangepast.

*5. Op grond van het voorgestelde artikel 2.2.7, eerste lid, wordt het bevoegd gezag verplicht een deel van het leerlinggebonden budget te besteden bij een school voor speciaal onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs. Dit is in lijn met het stelsel van LGF in het primair en het voortgezet onderwijs, waar eenzelfde verplichting geldt. Blijkens de toelichting hebben de Bve-raad en de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland (CG-raad) erop aangedrongen gedwongen winkelnering te laten vervallen en aan de instellingen over te laten waar zij begeleiding inkopen. De regering wil omwille van de continuïteit vasthouden aan de verplichte inkoop van begeleiding bij scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. De Raad wijst er echter op dat deze begeleiding mogelijk niet in alle gevallen passend zal zijn. Het is niet ondenkbaar dat geïndiceerde deelnemers in het beroepsonderwijs vanwege hun leeftijd behoefte hebben aan andersoortige begeleiding dan die wordt gegeven aan scholieren. Het is niet vanzelfsprekend dat begeleiders van scholen voor speciaal onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs de gewenste begeleiding kunnen bieden. Voor een specifieke deelnemer kan het van belang zijn dat elders ambulante begeleiding kan worden ingekocht. De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op dit aspect en artikel 2.2.7 zondig aan te passen.*

5. De Raad verzoekt aandacht te besteden aan de verplichte inkoop van ambulante begeleiding bij (v)so scholen. In paragraaf 7 van de memorie van

toelichting was hier al enige aandacht aan besteed naar aanleiding van een opmerking van de MBO Raad (voorheen Bve Raad). Naar aanleiding van het verzoek van de Raad is de desbetreffende passage aangevuld.

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

6. De eerste redactionele kanttekening van de Raad van State is meegenomen in de nieuwe opzet van artikel 2.2.6. De tweede redactionele kanttekening van de Raad is verwerkt. Naar aanleiding van de derde redactionele kanttekening is aan artikel 2.2.6, derde lid, de mogelijkheid toegevoegd dat een deelnemer de beschikking krijgt over een leerlinggebonden budget op het moment dat de deelnemer al stond ingeschreven bij een instelling. Verder is het wetsvoorstel zowel inhoudelijk als qua terminologie waar mogelijk aangepast aan het in deze kanttekening van de Raad genoemde wetsvoorstel.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele wijzigingen aan te brengen.

7. Aan artikel 2.2.6. is een lid toegevoegd (het tweede lid) waarin duidelijker tot uitdrukking is gebracht dat een deelnemer die zich inschrijft aan een instelling, zijn nog geldige indicatie uit het primair of voortgezet onderwijs mag inzetten totdat deze zijn geldigheid verliest. De deelnemer is daarna verplicht een nieuwe indicatie dan wel herindicatie aan te vragen. De doorlopende leerlijn wordt hierdoor optimaal bevorderd.

8. Er is een overgangsbepaling opgenomen waarin geregeld wordt dat bezwaarschriften die zijn ingediend ten tijde van de Subsidieregeling leerlinggebonden financiering MBO worden behandeld volgens het recht dat op het moment van de beslissing waartegen bezwaar is gemaakt, geldend was.

9. Een tweede overgangsbepaling is opgenomen waarin wordt bepaald dat een nog geldige indicatie afgegeven op grond van artikel 12 en 14 van de Subsidieregeling leerlinggebonden financiering MBO gelijkgeschakeld wordt met een indicatie op grond van artikel 2.2.6, eerste lid, van de WEB.

10. De inwerkingtredingsbepaling in het wetsvoorstel is aangepast waarbij de inwerkingtreding van 1 januari 2008 is gewijzigd in 1 augustus 2008. De reden hiervoor is van uitvoeringstechnische aard. Het LGF-budget wordt jaarlijks aan instellingen uitgekeerd aan het begin van het *studiejaar*. In verband met de wijziging dat er rechtstreeks een deel aan (v)so scholen wordt uitgekeerd, is inwerkingtreding per 1 augustus 2008 wenselijk. Ingewikkelde terugbetalingsregelingen worden op deze manier voorkomen.

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

Ik moge U, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 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 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende  
no. W05.06.0396/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft.**

- Omdat in het derde lid van artikel 2.2.6 een uitzondering wordt gemaakt op de hoofdregel uit het vierde lid, kan dit vierde lid beter na het eerste lid worden geplaatst.
- In artikel II «met uitzondering van artikel 2.5.5a» telkens vervangen door: met uitzondering van artikel I, onderdeel B.
- Het voorstel dient te worden aangepast aan het Voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet op de expertisecentra en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met het wegnemen van enkele knelpunten bij leerlinggebonden financiering en het opheffen van de landelijke commissie toezicht indicatiestelling, hetwelk momenteel aanhangig is bij de Raad.