



27 april 2022

Uitgave van de Leido Academy, het thema-netwerk voor LevenLang Leren

**Voorstel voor extra stappen in het behandelen van wetsvoorstellen
– gelet op de internetconsultaties en consequenties
(en terugblikkend op het gevolgde proces voor artikel 7.25)**

1 Inleiding

Nu de stof rond de Variawet is opgetrokken – dus de wet waarmee onder meer de nieuwe aanpak voor het formuleren en toepassen van de nadere vooropleidingseisen voor het hbo en wo is geregeld¹ - konden we in alle rust terugblikken op het proces dat die wet heeft doorlopen. Die analyse heeft ons inzicht gegeven in wat er zoal bij zo'n procedure komt kijken, om tot de conclusie te komen dat er schakels ontbreken. Niet zomaar onderdelen van de procedure, maar zeer wezenlijke elementen om te kunnen garanderen dat de meningen van de toekomstige gebruikers op een afgewogen wijze in het geheel worden meegenomen.

We zetten eerst nog in een soort historisch perspectief op een rijtje wat er zoal in het proces van de Variawet – en die lichten we ook kort toe – heeft plaatsgevonden. Daarin worden die gemiste schakels ook al aangegeven, samen met een aantal 'consequenties' die daaruit voortvloeien. Vervolgens wordt het voorstel beschreven om die schakels in te bouwen, met allerlei argumenten.

2 Het proces rond de Variawet, met de 'nadere vooropleidingseisen'

Het proces wordt hier schematisch beschreven, steeds met een korte toelichting met betrekking tot de handelingen die zijn verricht in het ontstaan van de definitieve versie van de Variawet, de behandeling ervan in de Eerste Kamer en de discussies die vervolgens zijn ontstaan na de publicatie van onze kanttekeningen in de diverse publicaties.

1. In 2020 werd een **wetsvoorstel** opgesteld, met als doel een aantal aanpassingen binnen de wet- en regelgeving voor ons onderwijsstelsel mogelijk te kunnen maken. De onderwerpen waren behoorlijk divers, zijnde een lastige constructie als er gevoelige zaken worden aangekaart. Dat lastige zit 'm in het feit dat het tegenhouden van een van die zaken in een dergelijk wetsvoorstel inhoudt dat alle andere onderwerpen ook in de ijskast moeten. Dat kan behoorlijke consequenties hebben, dat is wel helder, nemen we aan.
2. Het wetsvoorstel werd, zoals het met dit soort voorstellen gaat, onderworpen aan een **internetconsultatie**. Iedereen mag zijn of haar mening geven. Organisaties die eigenlijk al een keer waren geraadpleegd, kunnen zelf of via hun leden ook nog eens op specifieke onderdelen ingaan, conform het strategische spel dat formeel wordt gespeeld. Ook van onze kant is op een aantal onderdelen commentaar gegeven, vooral inhoudelijk dus.
3. Echter, het zijn de ambtenaren van het ministerie van OCW die **alle commentaren mogen verzamelen en wegen** als het gaat om het eventueel aanpassen van het wetsvoorstel. Ze kunnen dat ook niet doen, maar dienen daarvoor een vorm van verantwoording af te leggen in de toelichting op het voorstel. Het kan evenwel gebeuren, en we hebben dit in een eerder geval mogen meemaken, dat de argumenten om iets niet over te nemen, niet sporen met het commentaar dat zorgvuldig is geformuleerd. Er is evenwel geen mogelijkheid om daar bezwaar tegen te maken, in formele zin, anders dan de leden van de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs in te seinen en iemand vragen aan de minister te laten stellen. Dat is dus een politiek scenario, waarbij meteen sterk zichtbaar is uit welke hoek een bepaalde vraag is aangereikt.

¹ Zie PamflAds: 161 en 162b en LeiDocumenten 73, 75, 76 en 77 - te vinden op de website bij 'nieuwsbrieven' (wel even naar beneden scrollen en zoeken...).

4. Bij de Variawet gebeurde iets zeer bijzonders. Er waren Kamerleden die om een allerlei redenen vlak voor het vaststellen ervan **voorstelden om alsnog een aanvulling te plegen** met betrekking tot het artikel dat het kunnen stellen van 'nadere vooropleidingen' mogelijk maakt. Het karakter van de moties was zodanig dat er zonder meer mag worden gesproken van een ingrijpende aanpassing, zonder dat in de periode daarvoor een duidelijke discussie dienaangaande was gevoerd.

Vanwege de druk die er intussen was ontstaan op het aannemen van de Variawet, met allerlei andere voorstellen die haast hadden, werden in zeer korte tijd de moties omgezet in amendementen, om mee te nemen in het definitieve wetsvoorstel. Daarbij heeft geen formele raadpleging plaatsgevonden met allerlei betrokkenen, en zeker niet met degenen die bij de internetconsultatie hun mening rond allerlei zaken op dit punt hadden geventileerd.

5. De Tweede Kamer **nam onder die druk die was ontstaan, zonder verdere discussies het voorstel voor de Variawet aan** in november/december 2020, ook met medeneming van de eerder uitgebrachte adviezen van de Raad van State, maar van die kant had men ook niet het voorstel om artikel 7.25 'op de kop te zetten' van een oordeel kunnen voorzien. Kennelijk was de minister van mening dat het 'slechts' om ondergeschikte aanpassingen ging. Daarmee kon het wetsvoorstel naar de Eerste Kamer om aldaar een klap erop te laten geven in januari 2021.
6. In die periode is door ons **in een aantal nieuwsbrieven ingegaan op het wetsvoorstel**, op de consequenties en ook de formuleringen. Daarbij werd naar onze mening door onze werkgroep duidelijk gemaakt dat het goedkeuren van het wetsvoorstel, op dit onderdeel in ieder geval, een slechte zaak zou zijn. Het uit het voorstel halen en een nieuw proces beginnen rond artikel 7.25 zou de beste aanpak zijn.
7. Op basis daarvan zijn er in januari 2021 **door de onderwijscommissie van de EK vragen gesteld** aan de minister, om duidelijkheid te verkrijgen rond het voorstel voor artikel 7.25. De antwoorden die vervolgens werden gegeven, hebben we eveneens geanalyseerd, met als conclusie dat daarmee niets zou veranderen.
De EK kan echter niets aanpassen bij een wetsvoorstel, alleen maar compleet afwijzen en terugsturen of gewoon accepteren. Dat laatste gebeurde, vanwege de haast die er echt was om de andere zaken van de Variawet groen licht te kunnen geven. Dat er inmiddels ook verkiezingen zouden komen voor een nieuwe TK maakte het eveneens lastig om een inhoudelijke discussie te gaan voeren.
8. In de maanden die daarna volgden kwamen we tot de conclusie dat het aantal fouten en onjuiste formuleringen met de consequenties van dien, **een aanvullende actie van onze kant vereiste**. Dat leidde vlak voor de zomervakantie tot nieuwe documenten met het opnieuw formuleren van alle kritiek. Deze werden verstuurd naar de inmiddels vernieuwde Kamercommissie. Deze nam haar taak met betrekking tot het controleren van de overheid zeer serieus en legde onze stukken aan de (nog wel dezelfde) minister voor.
9. Dat leidde tot het **moeten erkennen van een groot aantal fouten**, met de belofte om deze te herstellen via een zgn. Verzamelwet, elk jaar te zien als een optie voor het plegen van dit soort reparaties. De Kamercommissie wilde echter ook meer weten over de inhoudelijke kritiek, maar kon niet anders dan nogmaals dezelfde vragen stellen, met onze documenten als bijlagen (aangezien we in principe geen formele partij in dit geheel zijn konden we niet verder geraadpleegd worden). En dit leidde uiteraard tot dezelfde soort antwoorden, zonder in te gaan op de kern van de consequenties.
10. In de tussentijd was door OCW reeds **een landelijke overleggroep** ingesteld met vertegenwoordigers van alle belanghebbende organisaties. Het doel van deze groep is om op basis van het voorstel voor het nieuwe artikel 7.25 tot een aangepaste Regeling Aanmelding en Toelating Hoger Onderwijs (Ratho) te komen.
11. Intussen is de **Variawet dus ingevoerd, de Verzamelwet ook** en kent de WHW per 1 april van dit jaar in formele zin een nieuw artikel 7.25. Dat is te laat om ook een nieuwe Ratho te hebben voor het gebruik ervan voor het komende studiejaar. De nadere vooropleidingseisen zijn nu niet veranderd.
12. Het wordt nu een **kwestie van wachten op de nieuwe Ratho**. Daarbij zal het van belang zijn om na te gaan of het artikel zelf, de consequenties ervan en – vooral – het in de praktijk omzetten in een aanpak die werkbaar is, ook in lijn zijn met hetgeen de indieners van de amendementen in november 2020 in gedachten hadden. Dat zal een harde dobber worden voor die werkgroep

als we onze kritiek nog eens goed doorlezen. Wat er nu ook al enigszins doorsijpelt naar de werkvloer, lijkt alleen maar te bevestigen dat het geen klantvriendelijk geheel gaat worden, al lijken andere belangen mee te gaan spelen.

3 Het voorstel: opnemen extra schakels in het proces bij wetgeving

Zoals in het bovenstaande historische schema is te zien, zitten er naar onze mening een paar zwakke plekken in de procedure die nu in formele zin wordt gevolgd. We geven die hier puntsgewijs. Maar we begrijpen absoluut dat het snel veranderen van dit type processen niet van de ene op de andere dag kan worden geregeld. Het laat onverlet dat we toch deze signalen moeten afgeven en dat het vervolgens aan de politiek is om er iets mee te doen. Men weet ons te vinden...

1. Er vindt voor belangrijke voorstellen altijd een 'internetconsultatie' plaats. Deze reacties worden niet samengevat door OCW en gepubliceerd met commentaar. Het enige is dat in de toelichting op het wetsvoorstel (dat door de TK nog steeds kan worden aangepast) kort verslag wordt gedaan over hetgeen bij de internetconsultatie naar voren is gebracht. Dat is de interpretatie namens OCW, zonder dat is na te gaan of dit op een correcte wijze is gebeurd.

Voorstel: Laat OCW het deel van de toelichting sturen naar degenen die aan de internetconsultatie hebben meegedaan, om te vragen hierop nog een keer te reflecteren. Dit kan binnen een week gebeuren. Het voorkomt in ieder geval dat er fouten worden gemaakt in het samenvatten van kanttekeningen.

2. Als er tegen het eind van de behandeling van een wetsvoorstel, met medeneming van de toelichting, nog majeure veranderingen worden doorgevoerd, moet OCW constateren dat daarmee het 'wezen' ervan kan zijn veranderd – al dan niet na overleg met (externe) experts.

Voorstel: Er zal in zo'n geval opnieuw voor die zaken een aanvullende internetconsultatie dienen plaats te vinden. Dat kan binnen een beperkte periode gebeuren, puur gericht op die aanpassingen.

Opmerking: Of het een majeure aanpassing is na interventies van Kamerleden, zal een kwestie voor beoordelen en ook afwegen zijn. In Nederland missen we een bureau dat dit specifiek voor het onderwijs kan beoordelen, op een onafhankelijke wijze. We hebben de Onderwijsraad, de Raad van State, onderwijskoepels en adviesbureaus... maar ja, daarmee schieten we het doel voorbij. In Engeland is er de Higher Education Academy die kan worden ingeschakeld. Ons voorstel is dus om als overheid hierover te gaan nadenken.

3. De Eerste Kamer kan een wetsvoorstel alleen maar terugverwijzen naar de TK of tot goedkeuring overgaan. Bij voorstellen die uiteenlopende aanpassingen omvatten, betekent dit dat er zaken doorheen glippen, eigenlijk meteen te repareren. Dat kan vervolgens wel met een Verzamelwet, elk jaar, maar dat is geen mooie constructie.

Voorstel: De overheid moet in een vroeg stadium nagaan of onderdelen van een wetsvoorstel dat meerdere gevoelige onderwerpen betreft, beter in losse voorstellen kunnen worden ondergebracht en gepresenteerd. Dat kan ook op basis van de internetconsultatie, maar ook als de Kamerleden van plan zijn om in een laat stadium met majeure aanpassingen te gaan komen, dus niet op details maar betrekking hebbende op onderwerpen met een sterke impact.

4. In het proces dat nu is doorlopen, bleek al snel dat er in het wetsvoorstel fouten zaten, en dan ook zodanig dat zonder het herstellen ervan vervelende situaties zouden gaan ontstaan. Het ligt voor de hand dat bij een internetconsultatie op diverse omissies kan worden gewezen, maar als aanpassingen in een (te) laat stadium tot fouten kunnen leiden, zonder een gerichte controle vanuit een ministerie, er sneller moet kunnen worden gehandeld.

Voorstel: Voorkom dat een wetsvoorstel in een laat stadium ingrijpend en wezenlijk wordt aangepast, zeker als die in een geheel andere richting wijzen. Bewaar die aanvullingen voor een volgend traject, met een volledig proces dat daarvoor nodig is.

5. In het geval dat uit een wetsvoorstel volgt dat er allerlei regelingen dienen te worden aangepast, en dan niet op details, moet daarop controle plaatsvinden – ook met een 'leereffect'.

Voorstel: In zo'n geval moeten de nieuwe regelingen ook aan de Kamercommissie te worden voorgelegd, om na te gaan of de bedoelingen van het wetsvoorstel daarin terugkomen. Dat geldt nu bij artikel 7.25 voor de nieuwe Regeling voor nadere vooropleidingseisen (Ratho).