

Vergaderjaar 2019–2020

35 297

Regels over het voortgezet onderwijs (Wet voortgezet onderwijs 20xx)

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. 10 oktober 2018 en het nader rapport d.d. 1 oktober 2019, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 3 april 2018, no. 2018000594, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot intrekking van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES en vervanging door de Wet voortgezet onderwijs 20xx (Wet voortgezet onderwijs 20xx), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel Wet op het voortgezet onderwijs 20xx (WVO 20xx) bevat een wijziging van de technische vormgeving van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Verder wordt de WVO BES geïncorporeerd in de WVO 20xx. Ook wordt voor een aantal onderwerpen het regelingsniveau aangepast. Het wetsvoorstel heeft met name ten doel de consistentie, toegankelijkheid, bruikbaarheid en duurzaamheid van de WVO te vergroten. Het voorstel beoogt geen inhoudelijke aanpassing van de wet. De Afdeling onderschrijft het belang van de doelstellingen van het voorstel en begrijpt de daartoe gekozen aanpak om de WVO (eerst) technisch te herzien. Om deze doelstellingen vervolgens duurzaam te verankeren, is in aanvulling op het onderhavige voorstel in de toekomst een verdergaande herziening aangewezen die sectoroverstijgend en ook inhoudelijk van aard is. Een dergelijke samenhangende herziening is vanuit maatschappelijk perspectief en voor de juridische coherentie noodzakelijk en vergt voor de komende jaren een integrale wetgevingsagenda. Wanneer toekomstige aanpassingen van de WVO sector voor sector en zonder samenhangende agenda worden doorgevoerd, zouden

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

de uitgangspunten en doel van het onderhavige voorstel ondergraven worden. Naast deze opmerking van meer algemene aard, maakt de Afdeling advisering van de Raad van State over het voorliggende voorstel een aantal meer specifieke opmerkingen die aanpassing van het voorstel wenselijk maken.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 april 2018, nr. 2018000594, 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 10 oktober 2018, nr. W05.18.0076/l, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel aangepast en is de memorie van toelichting op een aantal punten aangevuld en verduidelijkt. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om het opschrift van het wetsvoorstel te wijzigen en verbeteringen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te brengen.

1. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

Volgens de memorie van toelichting is de huidige Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) onvoldoende helder, inzichtelijk en toegankelijk, mede door de huidige structuur.² De wet is sinds de invoering, nu vijftig jaar geleden, ongeveer 250 keer gewijzigd. Van deze wijzigingen maken ook fundamentele onderwijsinhoudelijke wijzigingen deel uit. Door dergelijke frequente wijzigingen is de wet veel minder inzichtelijk geworden. Er zijn op diverse plaatsen gaten gevallen in de opbouw en nummering van de wet. De ingewikkelde indeling en nummering en het in de wet gehanteerde (grotendeels) ouderwetse taalgebruik beperken de toegankelijkheid en consistentie van de wet, waardoor de WVO niet meer voldoet aan de huidige maatstaven voor duurzame en bruikbare wetgeving, zoals die onder meer zijn vervat in de Aanwijzingen voor de regelgeving.³ Voorts is er volgens de toelichting een disbalans ontstaan tussen de WVO en de regelingen op lager niveau. De wet zou op diverse plaatsen regels bevatten die niet behoren tot hoofdelementen van regelgeving, maar thuishoren in lagere regelgeving, en omgekeerd. Ten slotte sluit de WVO terminologisch onvoldoende aan op de Algemene wet bestuursrecht. Door een (nieuwe) Wet op het voortgezet onderwijs 20XX vast te stellen, wordt beoogd deze problemen weg te nemen. Een andere doelstelling van het voorstel is om de Wet op het voortgezet onderwijs BES (WVO BES) in de WVO te integreren. De toelichting geeft als reden hiervoor dat de afgelopen vijf jaar veel scholen in de BES de stap hebben gemaakt naar basiskwaliteit. Deze ontwikkeling rechtvaardigt dat de WVO in beginsel ook van toepassing is in Caribisch Nederland. Daar waar toepassing van de regels onwenselijk of onmogelijk blijkt, bijvoorbeeld vanwege de kleinschaligheid van de eilanden en de geografische ligging, geeft hoofdstuk 11 uitzonderingen of aanpassingen van de regeling.⁴

² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3 «Probleemschets WVO».

³ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3 «Probleemschets WVO».

⁴ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4 «Probleemschets WVO BES».

Al met al heeft het wetsvoorstel als doel te zorgen voor consistente, toegankelijke, bruikbare en duurzame wetgeving voor het voortgezet onderwijs in Europees Nederland en Caribisch Nederland. Een ingewikkelde en inmiddels onoverzichtelijke sectorwet wordt grondig aangepakt. Onduidelijkheid over wat rechtens geldt wordt met het voorstel zoveel mogelijk weggenomen. De toelichting stelt in dat verband dat het wetsvoorstel geen inhoudelijke wijzigingen bevat, maar alleen een herordening en technische herziening betreft.⁵ Het wetsvoorstel vormt volgens de toelichting een bouwsteen in de extra inzet van het kabinet ten aanzien van de kwaliteit van onderwijswetgeving.⁶

De Afdeling gaat in het navolgende in punt 2 allereerst in op de door het voorstel gekozen wijze van een (technische) herziening van uitsluitend de WVO. Vervolgens wordt onder punt 3 aandacht besteed aan een aantal onderdelen die zich met dit uitgangspunt minder goed verhouden. Ten slotte maakt zij een aantal overige opmerkingen van meer technische aard (punt 4).

2. Gekozen wijze van aanpak

a. Een technische herziening

Al vaker is door de regering aandacht gevraagd voor het vergroten van de kwaliteit van onderwijswetgeving.⁷ Het verbeteren van onderwijswetgeving vergt «onder meer heldere wettelijke bepalingen, een duidelijke indeling van wetten die gebruikers in staat stelt gemakkelijk hun weg te vinden in de wet, en een goede aansluiting bij algemene kaders zoals de Algemene wet bestuursrecht en de Aanwijzingen voor de regelgeving».⁸ Vanuit het oogpunt van kwaliteit is volgens de regering naast aandacht voor hanteerbaarheid ook aandacht voor eenheid van onderwijswetgeving van belang en dienen onnodige verschillen tussen deze wetten te worden tegengegaan.⁹

De in het voorliggende voorstel gehanteerde doelstellingen sluiten aan op de ambities over het vergroten van de wetgevingskwaliteit die de regering eerder geformuleerd heeft. Evenals de regering acht de Afdeling het van belang dat onderwijswetgeving in de praktijk goed hanteerbaar is. Tegen deze achtergrond onderkent de Afdeling het belang van het behalen van de in het voorstel geformuleerde doelstellingen om de WVO consistent, toegankelijk, bruikbaar en duurzaam te maken.

Het voorstel slaagt in belangrijke mate in het behalen van deze doelstellingen. De Afdeling waardeert de met het wetsvoorstel beoogde grotere consistentie, toegankelijkheid, bruikbaarheid en duurzaamheid van de WVO. De nieuwgekozen indeling en ordening, het moderne taalgebruik, een betere balans tussen regeling op wets- en lager niveau, een betere aansluiting op de Algemene wet bestuursrecht en een actuele artikelsgewijze toelichting, zijn volgens de Afdeling een belangrijke stap in de richting van een goed hanteerbare WVO. De Afdeling acht de concentratie van het voorstel op deze doelstellingen en de daaruit voortvloeiende keuze voor een zuiver technische benadering begrijpelijk. De huidige, technische operatie is reeds omvangrijk en complex, en heeft ongetwijfeld een aanzienlijke tijd gekost. Zou mede een inhoudelijke aanpassing van de WVO aan de opgaven van de toekomst voorzien zijn, dan zou dat een zeer

⁵ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1 «Inleiding».

⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3 «Probleemschets WVO».

⁷ Kamerstukken II 2014/15, 29 515, nr. 365.

⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 878, nr. 4.

⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 878, nr. 4.

langdurige operatie vereisen waardoor de noodzakelijke technische aanpassingen langer op zich zouden laten wachten.¹⁰

b. Noodzaak van een wetgevingsagenda

Waar de huidige WVO door de vele wijzigingen heeft ingeboet aan toegankelijkheid, consistentie, bruikbaarheid en duurzaamheid, bestaat er geen garantie dat dit niet zal gaan gelden voor de WVO 20xx. Ook in de toekomst zal deze wet weer gewijzigd worden en het is voorzienbaar (zie hierna onder ii) dat dit onder meer wijzigingen van fundamentele aard zijn. Het risico bestaat dan ook dat de gemoderniseerde WVO door dergelijke wijzigingen wederom een diffuus geheel wordt met een moeilijk toegankelijke indeling en een grote variatie in de mate van detaillering van normstelling op wetsniveau. Dit risico wordt vergroot nu overheidsbemoediging met het onderwijs vaak gekenmerkt wordt door «opstapelende verlangens, en vaak gericht op instrumenten of voorbedachte oplossingen in plaats van op gewenste resultaten».¹¹ Wanneer toekomstige (inhoudelijke) aanpassingen van de WVO ad hoc en zonder samenhangende agenda en sector voor sector (zie onder a) geregeld worden, kan een dynamiek op gang komen die de uitgangspunten van het onderhavige voorstel ondergraaft.

Tegen deze achtergrond wijst de Afdeling op het belang van een integrale wetgevingsagenda die de belangrijkste wetgevingsonderwerpen voor de verschillende sectorwetten bevat, alsmede een indicatie geeft van de volgorde en het tijdpad waarin dat geschiedt. Op die manier kan de regie gevoerd worden over toekomstige wijzigingen van de gemoderniseerde WVO en gestructureerd gewerkt worden aan het tot stand brengen van kenbare, consistente, toegankelijke, hanteerbare en duurzame wetgeving voor alle gebruikers, welke opgewassen is tegen de eisen van de huidige tijd. Het is van belang de voorgenomen werkwijze en het nagestreefde tijdpad aan de Staten-Generaal voor te leggen, waarmee de regering zich ook van die zijde van de instemming met en medewerking aan het project kan verzekeren. Op die manier kan de regering er het tempo in houden en kunnen voor iedereen zichtbare resultaten worden geboekt, maar wordt tevens duidelijk dat alles niet in één keer kan en behoeft te worden gerealiseerd.

c. Aanzet voor de inhoud van een wetgevingsagenda

Bij het opstellen van een wetgevingsagenda zoals onder b is uiteengezet, is volgens de Afdeling een aantal onderwerpen van belang. De in het onderhavige voorstel gekozen aanpak – een technische herziening louter voor de WVO – leidt ertoe dat er verschillen met andere sectorwetten blijven bestaan, dat op onderdelen een verdergaande technische herziening achterwege blijft en dat geen inhoudelijke herziening van de WVO plaatsvindt.

De Afdeling wijst op het volgende.

i. Sectoroverstijgende aanpak

Het voorstel beoogt alleen de WVO te wijzigen en laat andere sectorwetten ongemoeid. De verhoging van de wetgevingskwaliteit binnen de WVO blijft door de gehanteerde aanpak beperkt tot die sector. Het besluit om alleen de WVO technisch te herzien heeft bovendien tot gevolg dat het voorstel niet alle wijzigingen ter vergroting van de toegankelijkheid en bruikbaarheid doorvoert die aangewezen zijn. De regering kiest er doelbewust voor om niet alle hoofdstukken even vergaand te redigeren

¹⁰ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 5 «Nut en noodzaak; alternatieven».

¹¹ Inspectie voor het onderwijs, De staat van het Onderwijs 2018, p. 6.

vanwege parallelle bepalingen in andere sectorwetten, omdat aanpassing van dergelijke bepalingen in de WVO de uniformiteit tussen de sectorwetten zou doen afnemen.¹² De toelichting noemt verschillende onderwerpen die als gevolg hiervan niet, of maar zeer beperkt worden aangepast. Dit betreft bijvoorbeeld de regeling van het lerarenregister, de onderwijshuisvesting en het passend onderwijs. Ook de in onderwijswetgeving gehanteerde grondbegrippen, zoals de begrippen bevoegd gezag, schoolbestuur, bestuur, instandhoudende rechtspersoon, school worden niet aangepast aan het Burgerlijk Wetboek en de Algemene wet bestuursrecht.¹³ De door het voorstel gekozen aanpak brengt voorts met zich dat ook binnen de WVO 20xx globale normen en zeer gedetailleerde normen elkaar blijven afwisselen,¹⁴ ondanks het streven van het voorstel om alleen de hoofdelementen van onderwijsregelgeving in de wet op te nemen.¹⁵

Het vorenstaande maakt duidelijk dat de technische herziening van de WVO een goede en noodzakelijke, maar slechts een eerste stap is ten behoeve van een systematische verhoging van de kwaliteit van onderwijswetgeving. Wanneer de herziening van de WVO op zichzelf blijft staan, zonder dat de eisen van wetgevingskwaliteit die het voorstel hanteert voor de WVO ook toegepast worden op de andere sectorwetten en basisbegrippen ongemoeid gelaten worden, zullen verschillen in benadering en aanpak tussen sectorwetten blijven zorgen voor complexiteit en versnippering.¹⁶ In de op te stellen wetgevingsagenda dient dan ook aandacht te zijn voor een herziening van onderwijswetgeving waarbij de standaard die voor de WVO is gehanteerd ook geldt voor de overige sectorwetten.

ii. inhoudelijke wijzigingen

Naast het belang van een sectoroverstijgende aanpak, is het nodig om in de op te stellen wetgevingsagenda aandacht te hebben voor de noodzakelijke inhoudelijke aanpassingen in de WVO. Dergelijke aanpassingen zijn nodig om, gelet op maatschappelijke ontwikkelingen, te voorkomen dat wetgeving al te zeer gaat «knellen» voor de praktijk.

In dit verband wijst de Afdeling erop dat ontwikkelingen als demografische krimp, veranderende en verscherpende sociale scheidslijnen en een snel veranderende arbeidsmarkt het noodzakelijk maken dat bestaande kaders binnen het voortgezet onderwijs meer structureel en inhoudelijk tegen het licht worden gehouden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat bijvoorbeeld gewerkt wordt aan een curriculumherziening en aan het soepeler maken van de overgangen in het onderwijs tussen en binnen verschillende sectoren. Daarmee verband houdt dat steeds meer scholen en onderwijsorganisaties intensief sectoroverstijgend samenwerken, waartoe mogelijk het wettelijk kader aangepast moet worden. Zo is de opkomst van scholen voor 10 tot 14-jarigen, die in het huidige systeem geen adequate plaats hebben, een aanwijzing dat het bestaande onderscheid tussen het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs blijkbaar

¹² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 6 «Technisch onderhoud van de WVO en incorporeren van de WVO BES».

¹³ Vgl. M.F. Nolen, «Het onderwijsrechtelijk kernbegrip bevoegd gezag: een pleidooi voor herziening», School en Wet 2017, p. 5–11.

¹⁴ Een illustratie hiervan is bijvoorbeeld voorgesteld artikel 2.53 (samenwerkingsverbanden passend onderwijs). Dit artikel bevat geen wezenlijke wijzigingen ten opzichte van de regeling in de huidige WVO, bestaat uit 19 leden, een zeer lange wettekst en sluit af met de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels.

¹⁵ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3 «Probleemschets WVO».

¹⁶ Al eerder heeft de regering er terecht op gewezen dat door onnodige verschillen in benadering en aanpak tussen sectorwetten onderwijswetgeving steeds complexer wordt en meer versnipperd raakt, waardoor het voor betrokkenen nog lastiger wordt om hun weg te vinden in de wetgeving. Kamerstukken II 2017/18, 34 878, nr. 4.

niet volledig voldoet. Maar ook een ontwikkeling in het praktijkonderwijs, dat zich steeds meer richt op toeleiding tot het middelbaar beroepsonderwijs in plaats van – conform zijn wettelijke doelstelling – op het voorbereiden op passende functies op de arbeidsmarkt vraagt mogelijk aanpassing van (onder meer) de WVO. In de op te stellen wetgevingsagenda zou voor deze ontwikkelingen en de impact op de WVO aandacht moeten zijn.

d. Conclusie

Het voorstel is volgens de Afdeling een belangrijke stap in de richting van een goed hanteerbare WVO. Door de gekozen aanpak blijven evenwel verschillen bestaan met andere sectoren, wordt de WVO niet op alle onderdelen technisch even vergaand gemoderniseerd en blijft inhoudelijke modernisering achterwege. Hoewel voornoemde aanpak begrijpelijk is, blijkt uit het voorgaande dat de WVO in de toekomst meer fundamenteel gewijzigd zal moeten worden om aan de eisen van de tijd te (blijven) voldoen. Om te voorkomen dat de WVO 20xx door deze wijzigingen zal inboeten aan consistentie, toegankelijkheid, bruikbaarheid en duurzaamheid, en om de onderwijswetgeving meer toekomstbestendig te maken, acht de Afdeling een integrale wetgevingsagenda aangewezen.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan het bovenstaande en inzichtelijk te maken hoe de doelstellingen van de WVO 20xx, mede gelet op de begrenzingen die de in het voorliggende voorstel gekozen aanpak met zich brengt, meer duurzaam bereikt zullen worden. Zij adviseert tevens een aanzet tot een agenda te schetsen van meer integrale sectoroverstijgende herzieningen, inclusief inzake de richting van noodzakelijke inhoudelijke aanpassingen om de onderwijswetgeving bij de tijd te houden.

Het door de Afdeling afgegeven signaal om te komen tot consistente, toegankelijke, duurzame en bruikbare onderwijswetgeving wordt onderkend en onderschreven. Ondanks de zorgvuldigheid die bij elk wetsvoorstel wordt betracht, is in de loop van de decennia een situatie ontstaan die voor verbetering vatbaar is. Het onderhavige wetsvoorstel is hiertoe een integrale stap, een stap die door de Afdeling wordt erkend. Terecht wijst de Afdeling erop dat deze stap slechts het begin is van een integrale kwaliteitsverbetering. Ik onderschrijf dit en bij het nader rapport over het wetsvoorstel Wet register onderwijsdeelnemers is ook reeds aangegeven dat het zeer wenselijk is om de toegankelijkheid en eenheid van de onderwijswetgeving te verbeteren.¹⁷ Daarbij doelde de regering op het verhelderen van wettelijke bepalingen, een duidelijke en toegankelijke indeling van de wetten en aanpassing aan de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en de Aanwijzingen voor de regelgeving. De door de Afdeling voorgestelde wetgevingsagenda gaat verder dan een technische kwaliteitsverbetering en is derhalve fundamenteeler.

De regering onderschrijft het nut om de aandacht voor de verdere kwaliteitsverbetering van wetgeving vast te houden en tegelijkertijd een integrale verbeteringslag te maken. Hierin kan stap voor stap gewerkt worden aan de verbetering van bestaande wetgeving en kunnen kansen voor verbetering benut worden waar die zich voordoen. Een wetgevingsagenda is een van de instrumenten die kunnen worden benut om verbeteringskansen te benutten. Voor de onderwijswetgeving is dit echter geen eenvoudige opdracht. Een inhoudelijke verbetering van onderwijswetgeving is een weerbaarstig en voortdurend proces. Onderwijswetgeving is veel in beweging. Actuele maatschappelijke opgaven vragen alle aandacht

¹⁷ Kamerstukken II, 34 878, nr. 4, p.4.

en zijn op zichzelf al ingewikkeld. Een strakke, vastomlijnde agenda kan in die omstandigheden ook een keurslijf worden.

Naar aanleiding van dit advies van de Afdeling onderzoek ik momenteel op welke wijze ten behoeve van een betere integrale wetgevingskwaliteit een aantal punten expliciet in de onderwijswetgevingsopgave kan worden betrokken of geïntegreerd. De intentie is om daarin de volgende onderdelen die de Afdeling in haar advies noemt, bij te betrekken:

- Redactie van onderdelen die in het onderhavig wetsvoorstel vanwege de samenhang met andere sectorwetten niet zijn aangepakt, zoals bijvoorbeeld de bepalingen over het passend onderwijs;
- Het op orde houden van de WVO 20xx zodra deze tot stand gekomen is;
- Mogelijkheden tot modernisering voor de andere sectorwetten;
- Aansluiting van de sectorwetten bij algemene kaders zoals de Awb en het Burgerlijk Wetboek;
- Mogelijkheden om de onderwijswetgeving zo in te richten dat de effecten van bestaande en toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen adequaat en sneller kunnen worden ingepast.

3. Voorgestelde niet-technische aanpassingen

In het voorgaande is geschetst dat het voorstel blijkens de toelichting beoogt de WVO alleen in technische zin te wijzigen. Hiervoor is er al op gewezen dat het strikt hanteren van dit uitgangspunt er toe leidt dat het herzien van de andere sectorwetten achterwege is gebleven. Tegelijkertijd valt het op dat het uitgangspunt binnen de WVO 20xx niet op alle onderdelen even strikt lijkt te worden gehanteerd en dat het wetsvoorstel op een aantal punten meer inhoudelijke aanpassingen voorstelt. Uit het voorstel zelf blijkt een spanning tussen de doelstellingen van het voorstel en de gekozen aanpak van een louter technische herziening.¹⁸

De Afdeling maakt in dit verband de volgende opmerkingen.

a. Toename verantwoordingsplichten jegens de inspectie

Het voorstel leidt ertoe dat binnen de sector van het voortgezet onderwijs de verantwoordingsplichten jegens de inspectie toenemen. Op een aantal onderdelen stelt het voorstel nieuwe eisen. In dit kader wijst de Afdeling op het volgende.

i. uitbreiding zorgplicht kwaliteit onderwijs

De formulering van de zorgplicht ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs in voorgesteld artikel 2.92 roept de vraag op wat de reikwijdte van deze bepaling is. Doordat wordt bepaald dat onder kwaliteit van het onderwijs in elk geval verstaan wordt het naleven van wettelijke regels, wordt de suggestie gewekt dat de wettelijke eisen slechts minimumvoorwaarden zijn en dat er nadere aspecten zijn die binnen de reikwijdte van de zorgplicht vallen, waarop de inspectie toezicht zou kunnen houden. Uit de toelichting blijkt dat dit niet is beoogd en dat het van wezenlijk belang wordt geacht dat de inspectie geen oordeel kan geven over het integrale kwaliteitsbegrip, aangezien daarvan naast wettelijke regels ook allerlei voorkeuren, visies en levensovertuigingen deel uitmaken.¹⁹

De Afdeling wijst er evenwel op dat door het opnemen van de voornoemde toevoeging, het realiseren van deze bredere kwaliteit wettelijk gezien (ook) een deugdelijkheidseis wordt. Nu dit blijkens de

¹⁸ Zie in deze zin de Onderwijsraad in zijn advies over het conceptwetsvoorstel.

¹⁹ Toelichting, artikelsgewijs, artikel 2.92.

toelichting niet is beoogd, adviseert de Afdeling de voorgestelde zorgplicht aan te passen en de toevoeging «in elk geval» te schrappen.

Als gevolg van een ambtshalve vernummering heeft dit advies van de Afdeling in de huidige versie van het wetsvoorstel betrekking op artikel 2.87 (Kwaliteit onderwijs).

Artikel 2.87 luidt – afgezien van een redactionele verbetering – overeenkomstig het geldende artikel 23a van de WVO en artikel 47 van de WVO BES, waarin ook de zinsnede «in elk geval» wordt gehanteerd. Laatstgenoemde artikelen zijn aan de WVO en WVO BES toegevoegd door de Wet van 8 april 2016 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht (Stb. 2016, 179).²⁰ Volgens de toelichting op dit artikel is het doel van deze zorgplicht dat het bevoegd gezag de bij of krachtens de WVO (BES) gegeven voorschriften naleeft en dat zij het stelsel van kwaliteitszorg uitvoert. In de toelichting is nadrukkelijk aangegeven dat met het zinsdeel «in elk geval» is bedoeld dat kwaliteit breder is dan de wettelijke voorschriften, maar dat het niet is bedoeld als een uitbreiding van het bereik van het toezicht. De inspectie zal in het stimulerende rapport bijvoorbeeld wel aandacht kunnen besteden aan de mate waarin de in het schoolplan geformuleerde ambities worden uitgevoerd, zodat zij een bijdrage kan leveren aan de horizontale verantwoording en het functioneren van de medezeggenschap. Deze bedoeling van de wetgever met de woorden «in elk geval» is overgenomen in de artikelsgewijze toelichting op artikel 2.87 van onderhavig wetsvoorstel. Dat dit een toevoeging is (zoals de huidige toelichting suggereert) zou bij nader inzien tot verwarring kunnen leiden: het is immers in het huidige wetsvoorstel geen toevoeging, maar overeenkomstig de geldende wettelijke regeling. Daarom is de toelichting bij artikel 2.87 verduidelijkt. Helemaal schrappen zou een inhoudelijke wijziging zijn, hetgeen niet beoogd is met dit wetsvoorstel.

ii. contractactiviteiten

Voorgesteld artikel 2.9, derde lid, bepaalt dat het bevoegd gezag voortaan programma's en beschrijvingen van contractactiviteiten ter kennis moet brengen aan de Inspectie van het onderwijs. Artikel 11 van de Wet op het onderwijstoezicht regelt aan de hand van welke indicatoren en documenten de inspectie van het onderwijs toeziet op naleving van de wet door het bevoegd gezag. Het voorstel maakt niet duidelijk waarom de inspectie in dat kader voortaan de beschikking zou moeten hebben over bedoelde documenten.

De Afdeling wijst erop dat de toevoeging van bovengenoemde eis niet in lijn is met het door het voorstel zelf gekozen uitgangspunt van een technische herziening. Zij adviseert de voorgestelde eisen dan ook niet op te nemen in het voorstel.

Artikel 2.9, derde lid, van het wetsvoorstel beoogt hetzelfde te regelen als het geldende artikel 24f van de WVO. In artikel 24f is bepaald dat de programma's dan wel beschrijvingen van de contractactiviteiten ter kennisneming worden toegezonden aan de inspectie. In artikel 2.9, derde lid, van het wetsvoorstel zoals ter advisering aangeboden aan de Afdeling, was dit redactioneel vertaald in een meldingsplicht voor het bevoegd gezag. De toelichting bij dit artikel gaf als reden voor de melding dat naar aanleiding daarvan de inspectie de documenten beoordeelt. Hoewel in artikel 2.9, derde lid, van het wetsvoorstel dezelfde deugdelijkheidseis

²⁰ Kamerstukken II 2014/15, 33 862, nr. 13.

voor het bevoegd gezag is beoogd te formuleren als in artikel 24f WVO, ben ik het met de Afdeling eens dat een verplichting tot het melden van informatie, in combinatie met de uitleg in de toelichting, in materieel opzicht als een zwaardere eis ten opzichte van de huidige eis kan worden gezien. Om dit te voorkomen is artikel 2.9, derde lid, zodanig gewijzigd dat de genoemde documenten conform de huidige formulering ter kennisneming naar de inspectie moeten worden gestuurd. In de toelichting is ter verduidelijking toegevoegd dat de inspectie geen oordeel geeft over de inhoud van de programma's en beschrijvingen van de contractactiviteiten. Overigens stelt de regering in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het onderwijstoezicht en enkele andere wetten in verband met actualisering van de deugdelijkheidseisen, het daarmee samenhangende onderwijstoezicht en vermindering van administratieve verplichtingen in het funderend onderwijs, alsmede reparatie van wetstechnische gebreken (actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs) voor om artikel 24f van de WVO te schrappen.²¹ Indien dit voorstel tot wet wordt verheven, zal het derde lid van artikel 2.9 komen te vervallen, hetgeen zal worden geregeld in een samenloopsbepaling.

iii. voertaal

Voorgesteld artikel 2.11 regelt het uitgangspunt dat Nederlands de voertaal is van het onderwijs, tenzij er uitzonderingsgrond van toepassing is. Voor die situatie moet het bevoegd gezag een gedragscode vaststellen. Die verplichting is nieuw en wordt niet nader toegelicht.

De Afdeling wijst erop dat de toevoeging van bovengenoemde eis niet in lijn is met het door het voorstel zelf gekozen uitgangspunt van een technische herziening. Zij adviseert de voorgestelde eis dan ook niet op te nemen in het voorstel.

De instructietaal van het onderwijs is in het geldende artikel 6a van de WVO te vinden. Dit artikel bepaalt dat het onderwijs wordt gegeven en de examens worden afgenomen in het Nederlands. Het geldende onderdeel b van artikel 6a WVO noemt twee situaties waarin een andere taal kan worden gebruikt. Een andere taal dan het Nederlands kan worden gebezigd indien (a.) het onderwijs met betrekking tot die taal betreft, of (b.) de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs dan wel de herkomst van de deelnemers daartoe noodzaakt, *volgens een door het bevoegd gezag vastgestelde gedragscode*. Feitelijk gaat het hier om drie situaties waarin onderwijs in een andere taal kan worden gegeven.

In het nieuwe artikel 2.11, dat op artikel 6a WVO is gebaseerd, is onderdeel b van artikel 6a, ter verduidelijking opgeknipt in 2 onderdelen, zodat het – samen met onderdeel a van artikel 6a – duidelijk is dat er drie situaties (en niet twee) zijn waarin een andere instructietaal dan Nederlands aan de orde kan zijn. Het geldende artikel 6a kent thans voor onderdeel b (waarin twee uitzonderingsgronden worden genoemd) de voorwaarde dat het bevoegd gezag een gedragscode vaststelt voor de twee uitzonderingssituaties in onderdeel b. Aangezien onderdeel b in het wetsvoorstel is opgeknipt in twee onderdelen, ligt het voor de hand om de gedragscode in het wetsvoorstel ook op deze twee onderdelen van toepassing te verklaren, conform de geldende regeling. Dat is dan ook geregeld in het derde lid, conform de toepassing op de huidige uitzonderingssituaties. De gedragscode is dus geen nieuwe eis aan het bevoegd gezag, maar een reeds bestaande. Het schrappen daarvan zou een inhoudelijke wijziging zijn. Daarom neem ik dit advies niet over.

²¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 102, nr. 2.

Naar aanleiding van dit advies is dit artikel nogmaals bezien op duidelijkheid. Dat heeft er toe geleid dat de tweede volzin van het eerste lid in een zelfstandig lid is opgenomen zodat de hoofdregel in het eerste lid staat en de uitzondering in het tweede lid.

b. Doelgroep praktijkonderwijs

Het huidige artikel 10f WVO omschrijft inhoud en doelstelling van het praktijkonderwijs. Het voorgestelde artikel 2.46 haalt de doelgroepomschrijving uit de betreffende omschrijving en brengt deze omschrijving onder in hoofdstuk 2, paragraaf 4 Extra begeleiding en ondersteuning van leerlingen. Uit deze verplaatsing van de doelgroepomschrijving van het praktijkonderwijs zou afgeleid kunnen worden dat deze schoolsoort en daarmee verbonden doelgroep wordt losgekoppeld van de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag en wordt gesitueerd in de bestuurlijk-beheersmatige context van het samenwerkingsverband. Het voorgestelde artikel 2.47 versterkt deze indruk. Wanneer het voorstel er vanuit zou gaan dat het praktijkonderwijs een volwaardige schoolsoort is, dan kan het verplaatsen van de doelgroepomschrijving gezien worden als een inhoudelijke wijziging, die het kader van een louter technische herziening te buiten gaat.

De Afdeling adviseert in het licht hiervan in de toelichting de gekozen benadering ten aanzien van de doelgroepomschrijving van het praktijkonderwijs te verduidelijken en zo nodig het voorstel aan te passen.

Ik ben het met de Afdeling eens dat de plaatsing van de artikelen over de doelgroepomschrijving van het praktijkonderwijs en de toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs in paragraaf 4 zich niet goed verhoudt tot het huidige stelsel van het onderwijs. Praktijkonderwijs is immers geen extra ondersteuning, maar een onderwijssoort. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn daarom aangepast. Ik heb naar aanleiding van het advies van de Afdeling de artikelen over de doelgroepomschrijving van het praktijkonderwijs en de toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs ingevoegd in paragraaf 2 over de inrichting van het onderwijs, namelijk in de nieuwe artikelen 2.29 en 2.30. Deze verplaatsing heeft ook geleid tot een vernummering van de eerder voorgestelde artikelen 2.35 tot en met 2.47. Daarnaast is de redactie van het nieuwe artikel 2.30 over de toelaatbaarheid van een leerling tot het praktijkonderwijs verduidelijkt.

c. Voortgezet onderwijs aan zieke kinderen

Voorgesteld artikel 2.51 regelt dat zieke leerlingen op «effectieve wijze voldoende onderwijs kunnen ontvangen». Het huidige artikel 6b stelt – evenals artikel 8, tiende lid, WPO – dat zieke leerlingen op adequate wijze voldoende onderwijs kunnen genieten. De Afdeling wijst erop dat het verschil in gehanteerde terminologie de vraag oproept of een inhoudelijke wijziging is beoogd. Waar de eis van adequate aanbidding van onderwijs kan worden uitgelegd als een inspanningsverplichting, lijkt de term «effectief» te wijzen op een bepaald resultaat dat wordt vereist. In de toelichting op dit onderwerp wordt nog een derde begrip genoemd en gesproken over de verantwoordelijkheid van de school om zorg te dragen voor een goede voortzetting van het onderwijs naast een adequaat onderwijsaanbod. Daarmee wordt datgene wat met het voorgestelde artikel 2.51 wordt bedoeld niet verhelderd.

In het licht van het voorgaande is niet duidelijk of met artikel 2.51 een inhoudelijke wijziging is beoogd ten opzichte van de huidige regeling. De Afdeling adviseert hieromtrent duidelijkheid te bieden in de toelichting.

Indien een inhoudelijke wijziging is beoogd, adviseert zij, gelet op het technische karakter van de voorgestelde regeling, daarvan af te zien of deze dragend te motiveren.

Als gevolg van de vernummering heeft dit advies van de Afdeling in de huidige versie van het wetsvoorstel betrekking op artikel 2.45. Met artikel 2.45 is geen inhoudelijke wijziging beoogd ten opzichte van de geldende regeling in artikel 6b WVO. Om iedere twijfel hierover weg te nemen, is naar aanleiding van het advies de terminologie van het geldende artikel 6b WVO overgenomen in artikel 2.45 en «effectief» vervangen door «adequaat». Zo sluit de artikelsgewijze toelichting ook beter aan op de wetsbepaling. De formulering van artikel 2.45 is ook zodanig aangepast dat duidelijker wordt tot wie deze norm zich richt, namelijk het bevoegd gezag. Het gaat om een inspanningsverplichting voor het bevoegd gezag van de school waar de leerling is ingeschreven. De toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

d. Herinstructie van het begrip bevoegdheid

In de nieuwe opzet wordt in paragraaf 2 van Hoofdstuk 7, in het bijzonder artikel 7.11, gekozen voor herinstructie van het begrip «bevoegdheid», in de vorm van een algemeen benoembaarheidsvereiste voor leraren. De Afdeling wijst er evenwel op dat de wetgever met de Wet op de Beroepen in het Onderwijs expliciet en voor alle drie onderwijssectoren heeft besloten het begrip «bevoegdheid» niet meer te hanteren en, in plaats daarvan, de term «bekwaamheid» te hanteren.²² Met het voorgestelde artikel 7.11 lijkt de wetgever op deze keuze terug te komen. Dat kan op zichzelf uiteraard een te legitimeren keuze zijn. Tegelijkertijd betreft deze wijziging ook een inhoudelijke wijziging die niet gelijk oploopt met een overeenkomstige keuze voor de sectoren in het primair onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs. De «bevoegdheid» van de vo-leraar lijkt met deze wetswijziging een andere status te krijgen – want een expliciete en overduidelijke wettelijke grondslag – dan de bepaling van bekwaamheid in het primair en middelbaar beroepsonderwijs.

In het licht hiervan roept de herinstructie van het begrip bevoegdheid de vraag op hoe deze keuze past binnen het technische karakter van het voorstel. Gelet hierop adviseert de Afdeling het voorstel op dit punt aan te passen en dit begrip niet in het voorliggende voorstel te herinstructeren.

De herinstructie van het begrip «bevoegdheid» is geen inhoudelijke, maar een belangrijke technische wijziging. De herinstructie van dit begrip, naast de begrippen «benoembaar» en «bekwaam», sluit aan bij de doelstellingen van de modernisering van de WVO. Het helpt met name om de toegankelijkheid, bruikbaarheid en duurzaamheid van de WVO te verbeteren. Het begrip bevoegdheid is nog altijd het algemeen spraakgebruik onder leraren, schoolleiding, ouders en andere betrokkenen in het voortgezet onderwijs. Bovendien het wordt ook gehanteerd in de huidige wetgeving: artikel 2a van de huidige WVO stelt dat onderwijs «enkel mag worden gegeven door degene die daartoe ingevolge deze wet bevoegd is» en de artikelen 3 en 3a van de Wet op het primair onderwijs hanteren het begrip. Ook na de inwerkingtreding van de Wet op de beroepen in het onderwijs spreekt men nog altijd van een leraar die «bevoegd» is, en niet van een leraar die heeft voldaan aan de bekwaamheidseisen. Door het begrip «bevoegd» in hoofdstuk 7 te gebruiken, sluit de wet beter aan op het algemeen spraakgebruik. Bovendien verduidelijkt de nieuw gekozen structuur in de paragrafen twee en drie van hoofdstuk zeven het onderscheid tussen de begrippen «bevoegd», «benoembaar» en «bekwaam».

²² Stb. 2004, 344.

Dit draagt in belangrijke mate bij aan het begrip, de toegankelijkheid en de bruikbaarheid van de wet

Paragraaf twee (de artikelen 7.8 tot en met 7.13) van het wetsvoorstel bepaalt aan welke algemene vereisten leraren moeten voldoen, waar de bekwaamheidseisen van leraren over gaan en in welke situaties een leraar bevoegd is. Dit betekent dat de leraar zonder verdere voorwaarden benoembaar is voor het onderwijs dat hij geeft. Paragraaf drie (de artikelen 7.14 tot en met 7.22) bepaalt onder welke voorwaarden een leraar die niet (volledig) bevoegd is, toch benoembaar is voor het verzorgen van onderwijs.

De herinstructie van het begrip bevoegdheid en de nieuw gekozen structuur van deze paragrafen zijn slechts technische wijzigingen. Er zijn geen bepalingen over de benoembaarheid of bekwaamheid van leraren gewijzigd, geschrapt of toegevoegd met dit wetsvoorstel. Voor zover met dit wetsvoorstel het begrippenkader van de WVO gaat verschillen van het begrippenkader in de WPO en de WEB, ben ik van mening dat dit verschil in terminologie minder zwaar weegt dan de verbeterde leesbaarheid, bruikbaarheid en toegankelijkheid van de WVO. Dit is met name het geval omdat de WVO – anders dan bijvoorbeeld de WPO en de WEB – een fijnmazig stelsel kent van eisen aan de bevoegdheid en de benoembaarheid van leraren.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling over het uitgangspunt van een louter technische herziening van de WVO 20xx, is het wetsvoorstel nogmaals gezien op mogelijke onbedoelde inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de geldende WVO. Dit heeft geleid tot een aantal wijzigingen, die grofweg in twee categorieën zijn onder te brengen, te weten:

1. verduidelijking of verbetering in formulering bepalingen van het wetsvoorstel

Een aantal artikelen is aangepast, omdat ze mogelijk door de nieuwe redactie in de WVO 20xx anders geïnterpreteerd zouden kunnen worden dan de wetgever beoogd heeft in de WVO. Voorbeelden hiervan zijn:

- **Artikel 1.5. Aard bepalingen bekostigd bijzonder onderwijs:** de formulering van dit artikel is aangepast om beter tot uitdrukking te brengen dat de bepalingen die zich rechtstreeks of naar hun aard richten tot het bevoegd gezag bekostigingsvoorwaarden zijn voor een bevoegd gezag van een bijzondere school. Voor deze formulering is gekozen omdat een deel van de bepalingen uit de wet en de daarop te baseren regelgeving die voor het bijzonder onderwijs bekostigingsvoorwaarde is, zich rechtstreeks richt tot het bevoegd gezag door het bevoegd gezag expliciet in de bepaling te noemen. Bij andere bepalingen spreekt het voor zich dat deze zich tot het bevoegd gezag van een school richten, ook al is het bevoegd gezag niet expliciet als normadressaat genoemd. Dit betreft bijvoorbeeld bepalingen die de inrichting van het onderwijs regelen alsook de bepalingen die zich richten tot de directeur of rector. Dit zijn bepalingen die zich *naar hun aard* tot het bevoegd gezag richten. In de eerdere versie van het wetsvoorstel was dit onderscheid minder duidelijk verwoord. Ook de artikelsgewijze toelichting is verbeterd.
- **Artikel 2.24 Opbouw en vakken profielen vmbo:** in de eerdere redactie van dit artikel waren de schoolsoorten en leerwegen bij elkaar genomen als het om opbouw en vakken van de profielen gaat. Dit artikel voldeed bij nader inzien niet aan het doel van dit wetsvoorstel om artikelen leesbaarder en toegankelijker te maken. Daarom is een onderscheid gemaakt tussen enerzijds een artikel over de opbouw en vakken in de profielen van het vmbo en anderzijds een artikel over de opbouw en vakken in de profielen binnen het vwo en het havo. Deze

aangepaste artikelen zijn ingevoegd in de nabijheid van de artikelen die gaan over deze periodes in de voortgezet onderwijs, te weten de artikelen 2.21 (havo en vwo) en 2.24 (vmbo en vho).

- **Artikelen 2.24, derde lid en 2.25, derde lid (vernummerd tot 2.26, derde lid, en 2.27, derde lid):** deze artikelen gaan over de kaderberoepsgerichte en de basisberoepsgerichte leerweg en de gemengde leerweg en bepaalden in het wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Afdeling abusievelijk dat deze leerwegen ook een stage moeten omvatten. Uit de geldende WVO en het daarop gebaseerde Inrichtingsbesluit WVO vloeit echter voort dat deze stages niet verplicht zijn. Zonder dit aan te passen zouden deze artikelen in de WVO20xx ten opzichte van de geldende regelgeving een inhoudelijke wijziging bevatten. Om die reden zijn deze artikelen aangepast.
- **Artikel 2.91. Instellingen voor voortgezet onderwijs (vernummerd tot artikel 2.86):** de eerdere redactie van artikel 2.86, tweede lid, was niet in overeenstemming met de motie Jurgens cs (Kamerstukken I 2005/06, 21 109, A), aangezien bij amvb kon worden afgeweken van bepaalde in de wet geregelde onderwerpen. Het voorliggende wetsvoorstel regelt dat de WVO 20xx niet van toepassing is en biedt een grondslag deze van (overeenkomstige) toepassing te verklaren dan wel andere regels te stellen over bepaalde onderwerpen.
- **Artikel 8.9 Toelating leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben; zorgplicht school:** in het tweede lid van dit artikel is de zorgplicht voor het bevoegd gezag om een leerling die extra ondersteuning nodig heeft ergens te plaatsen in overeenstemming gebracht met het geldende artikel 27, tweede lid, onderdeel c, van de WVO. Conform dat artikel kan het bevoegd gezag de toelating van een dergelijke leerling ook weigeren indien een school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs of een instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs bereid is om deze leerling toe laten. Deze waren abusievelijk niet in de opsomming teruggekomen.

2. het handhaven van (een gedeelte van) de formulering van bepalingen in de geldende wettekst

In een aantal artikelen is de huidige formulering in de WVO of een deel daarvan «teruggezet» om een eventuele spanning tussen de doelstellingen van het voorstel en de gekozen aanpak van een louter technische herziening te voorkomen. Het gaat bijvoorbeeld om de volgende artikelen:

- **Artikel 2.2. Voortgezet onderwijs in een pluriforme samenleving; burgerschap; sociale integratie:** in het wetsvoorstel zoals dat aan de Afdeling ter advisering is voorgelegd was het opschrift van dit artikel «Doelen van het voortgezet onderwijs». Aangezien er in de WVO20xx in de verschillende bepalingen ook doelen van het voortgezet onderwijs zijn geformuleerd, is het bepaalde in artikel 2.2. aangepast om de indruk weg te nemen dat dit artikel limitatief bedoeld was. Bovendien ziet het artikel niet zozeer op doelen, maar op onderwerpen waaraan aandacht moet worden besteed. In onderdeel a was aanvankelijk bepaald dat het voortgezet onderwijs mede algemene vorming omvat. Dit onderdeel is geschrapt, omdat dit al was opgenomen in artikel 1.4, eerste lid. De overige onderdelen komen overeen met het geldende artikel 17 WVO dat gaat over «onderwijs in een pluriforme samenleving; burgerschap; sociale integratie.» Het opschrift is daarom aangepast naar het opschrift van artikel 17 van de WVO.
- **Artikel 2.43. Aangewezen zijn op leerwegondersteunend onderwijs:** ten behoeve van de leesbaarheid is dit artikel – net als dezelfde bepaling in de WVO – weer opgedeeld in leden en is de verplichting dat het bevoegd gezag beslist na overleg met de ouders van de leerling of aan de leerling leerwegondersteunend onderwijs wordt aangeboden toegevoegd aan dit artikel, omdat deze verplichting

uit de WVO (artikel 10e, derde lid, WVO) abusievelijk niet was overgenomen in het wetsvoorstel. Dat zou een inhoudelijke wijziging zijn.

4. Overige opmerkingen

a. Begripsbepalingen

Het wetsvoorstel breidt het aantal begripsbepalingen flink uit. Verreweg de meeste begripsbepalingen verwijzen naar een wettelijke bepaling of regeling, waarbij het begrip een nadere invulling krijgt. Indien het daarbij gaat om een verwijzing binnen de WVO 20xx, is de meerwaarde van de verwijzing beperkt.

Ter illustratie van het bovenstaande wijst de Afdeling op de definitie van leerwegondersteunend onderwijs. Volgens de begripsbepaling betreft dit onderwijs als bedoeld in artikel 2.48. Het enige dat deze begripsbepaling oplevert, is dat in bepalingen waarin de term leerwegondersteunend onderwijs voorkomt, de toevoeging «als bedoeld in artikel 2.48» achterwege kan blijven. Ook zonder verwijzing is het evident dat wanneer de wet spreekt over leerwegondersteunend onderwijs, dit alleen het onderwijs in de zin van artikel 2.48 kan betreffen. Daarnaast zijn er begripsomschrijvingen die te ver doorgevoerd zijn. In dit kader kan bijvoorbeeld worden gewezen op voorgesteld artikel 2.4. Het toepassen van de begripsomschrijving leidt tot het volgende: Voorbereidend wetenschappelijk onderwijs als bedoeld in artikel 2.4 wordt gegeven aan scholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs als bedoeld in artikel 2.4 (enz.).

De Afdeling adviseert in het licht van het vorenstaande de voorgestelde begripsbepalingen nogmaals te bezien. Zij wijst erop dat bij het vaststellen van begripsbepalingen bij voorkeur wordt volstaan met bepalingen die een inhoudelijk (definiërend) karakter hebben, dan wel als verkorting van omvangrijke omschrijvingen dienen.

De Afdeling signaleert terecht dat de meeste begripsbepalingen verwijzen naar een wettelijke bepaling binnen de WVO 20xx waar het begrip invulling krijgt. Het is een bewuste keuze geweest om door het gebruik van meer begrippen uiteindelijk kortere zinnen te kunnen realiseren en herhaalde verwijzingen achterwege kunnen blijven waardoor de leesbaarheid van de bepalingen wordt vergroot. Dat is mijns inziens ook de meerwaarde van dergelijke begrippen. Zo worden omvangrijke omschrijvingen in de artikelen zelf vermeden en wordt voorkomen dat termen in de WVO 20xx onduidelijk of van het spraakgebruik afwijkende betekenis krijgen. Deze toepassing is ook conform de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is artikel 1.1 van het wetsvoorstel nogmaals tegen het licht gehouden. Daarbij zijn de volgende wijzigingen aangebracht:

- begripsbepalingen van begrippen die een of twee keer in het wetsvoorstel voorkomen of die slechts in één context worden gebruikt, zijn geschrapt: bestuurlijke fusie, institutionele fusie, fusie, maatschappelijke stage en profielwerkstuk;
- begripsbepaling die onbedoeld een norm bevatte is geschrapt: college examen;
- het begrip Onze Minister maakt duidelijk welke Minister bevoegd is;
- het begrip ouders is gespecificeerd; en
- het begrip cluster 4 is toegevoegd aan het begrip cluster 3, omdat in de wet deze twee clusters altijd in combinatie worden genoemd.

b. Diploma's, getuigschriften, certificaten en cijferlijsten

Het geldende artikel 29a WVO maakt een onderscheid tussen een getuigschrift voor een gevolgde opleiding en een schooldiploma voor een afgeronde opleiding. Omdat die twee termen in de praktijk door elkaar heen werden gebruikt, en er geen echt onderscheid was, is nu gekozen voor één term: schooldiploma. Leerlingen die naar oordeel van het bevoegd gezag het praktijkonderwijs hebben afgerond, ontvangen dus een schooldiploma, aldus de toelichting.²³

Uit de tekst van het voorgestelde artikel 2.63, eerste lid, onderdeel e, lijkt echter anders dan de toelichting suggereert te volgen dat niet iedereen die de opleiding in het praktijkonderwijs heeft afgerond, ook een schooldiploma krijgt. In dat artikel wordt namelijk eveneens de eis gesteld dat leerlingen naar het oordeel van het bevoegd gezag voor een diploma in aanmerking moeten komen.

De Afdeling adviseert ofwel de tekst van het voorstel aan te passen door laatstgenoemde eis te schrappen, of wel de toelichting van het voorstel in overeenstemming te brengen met de tekst van het voorstel.

Als gevolg van de vernummering heeft dit advies van de Afdeling in de huidige versie van het wetsvoorstel betrekking op artikel 2.58. Op grond van het geldende artikel 29a WVO kan het bevoegd gezag aan leerlingen die een opleiding aan een school voor praktijkonderwijs hebben afgerond en daarvoor naar het oordeel van het bevoegd gezag in aanmerking komen, een schooldiploma praktijkonderwijs uitreiken. Artikel 2.58, derde lid, beoogde hetzelfde te regelen. Ik ben het met de Afdeling eens dat het voorstel niet goed aansluit bij de huidige formulering en het artikel is daarom aangepast. Hiermee is verduidelijkt dat, net als op grond van het geldende artikel 29a WVO, niet iedereen die de opleiding heeft afgerond automatisch een schooldiploma praktijkonderwijs krijgt. Het betreft een discretionaire bevoegdheid van het bevoegd gezag. De toelichting op artikel 2.58 suggereerde onbedoeld een inhoudelijke wijziging, en daarom is de toelichting aangepast, in lijn met de aangepaste wettekst van 2.58, derde lid.

c. Samenwerking vo-scholen en mbo-instellingen

In paragraaf 10 van hoofdstuk 2 zijn de algemene bepalingen opgenomen betreffende de samenwerking tussen bevoegde gezagsorganen van vo-scholen en mbo-instellingen. Uit systematisch oogpunt verdient het volgens de Afdeling aanbeveling om ook de voorgestelde artikelen 2.29 tot en met 2.34 over specifieke samenwerkingsconstructies tussen deze bevoegde gezagsorganen in geval van het aanbod van entreeopleidingen in het vbo en leerwerktrajecten in het vmbo, naar paragraaf 10 van hoofdstuk 2 over te plaatsen.

De Afdeling adviseert daartoe.

Dit advies onderschrijf ik en is overgenomen en verwerkt in het wetsvoorstel en memorie van toelichting. Dit heeft geleid tot een vernummering in hoofdstuk 2. Als gevolg van deze vernummering heeft de opmerking van de Afdeling in de huidige versie van het wetsvoorstel betrekking op de artikelen 2.102 tot en met 2.107.

²³ Toelichting, artikelsgewijs, artikel 2.63.

d. Aanwijzing

Aan voorgesteld artikel 3.36, eerste lid, is toegevoegd dat het bestuur verplicht is om aan een aanwijzing te voldoen. Volgens de toelichting heeft deze explicitering geen verdergaande betekenis dan dat het bevoegd gezag aan de aanwijzing van de Minister moet voldoen. De toevoeging zou reeds impliciet volgen uit het huidige 104, eerste lid, WVO, vervat in voorgesteld artikel 10.1, eerste lid, dat bepaalt dat de bekostiging kan worden opgeschort of ingehouden als het bevoegd gezag handelt in strijd met de bij of krachtens de WVO 20xx gestelde regels.²⁴ De Onderwijsraad heeft er in zijn reactie op het voorstel terecht op gewezen dat deze explicitering ertoe leidt dat de aanwijzing het karakter krijgt van een instructiebevoegdheid die een zekere ruimte biedt om – aanvullend op het stelsel van bekostigingsvoorwaarden – een bekostigingssanctie op te leggen zonder dat deze gepaard gaat met een overtreding van het bij of krachtens de WVO bepaalde.²⁵ Daarmee is deze bevoegdheid te ruim.

De Afdeling adviseert, in lijn met de tekst²⁶ van en toelichting bij artikel 10.1, eerste lid, om de in het voorstel opgenomen verplichting om te voldoen aan een aanwijzing te beperken tot die gevallen waarin sprake is van een overtreding van bij of krachtens de WVO 20xx gestelde regels.

Als gevolg van een vernummering van hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel heeft dit advies van de Afdeling in de huidige versie van het wetsvoorstel betrekking op artikel 3.38. Hoofdstuk 10 is niet vernummerd.

Opgemerkt wordt dat het geldende artikel 104 WVO de mogelijkheid biedt om een bekostigingssanctie te treffen als het bevoegd gezag een aanwijzing als bedoeld in artikel 103g WVO niet opvolgt. Deze bevoegdheid is algemeen geformuleerd; het niet opvolgen van iedere aanwijzing in de zin van artikel 103g kan leiden tot een bekostigingssanctie. Daarvoor is niet bepalend of het handelen dat de basis vormde voor de aanwijzing, een overtreding is van bij of krachtens de WVO gestelde regels. De bevoegdheid een bekostigingssanctie te treffen voor het niet opvolgen van aanwijzingen, ook als er geen bij of krachtens de WVO gestelde regels zijn overtreden, vloeit dan ook al uit de geldende wet voort, en is geen gevolg van de genoemde explicitering in het wetsvoorstel.

Toch geeft het advies van de Afdeling aanleiding het wetsvoorstel aan te passen om te voorkomen dat de indruk kan ontstaan dat dit wetsvoorstel een wijziging van inhoudelijke aard bevat. Daarom is gekozen voor een regeling die nauw aansluit bij de huidige WVO. De explicitering dat het bevoegd gezag verplicht is te voldoen aan een aanwijzing is geschrapt in artikel 3.38, eerste lid, van het voorstel. Dat neemt echter niet weg dat de mogelijkheid blijft bestaan dat het niet opvolgen van een aanwijzing tot een bekostigingssanctie kan leiden ook indien de aanwijzing is opgelegd voor een handelen waarbij geen sprake is van een overtreding van bij of krachtens de WVO gestelde regels.

Artikel 10.1, eerste lid, van het wetsvoorstel bepaalt daartoe, conform artikel 104 WVO, dat inhouding of opschorting van bekostiging mogelijk is indien het bevoegd gezag in strijd handelt met regels die bij of krachtens

²⁴ Toelichting, artikelsgewijs, artikel 3.36.

²⁵ Zie bijvoorbeeld de mogelijkheid om een aanwijzing te geven wanneer financieel voordeel voor het schoolbestuur wordt behaald middels handelen door een bestuurder/toezichthouder in strijd met de kennelijke geest van wettelijke voorschriften, voorgesteld artikel 3.36, tweede lid, onder d.

²⁶ Anders dan de toelichting bij voorgesteld artikel 3.36 stelt bevat voorgesteld artikel 10.1 niet de bepaling dat onder handelen in strijd met het bepaalde bij of krachtens deze wet tevens wordt verstaan het niet opvolgen van een aanwijzing.

de wet worden gesteld, waaronder ook wordt verstaan het niet opvolgen van een aanwijzing.

e. Nieuwe school of scholengemeenschap

Voorgesteld artikel 4.2, derde lid, regelt de mogelijkheid om een school of scholengemeenschap te splitsen. Deze mogelijkheid is thans in de Regeling voorzieningenplanning VO opgenomen, maar niet op wetsniveau geregeld. Volgens de toelichting is voorwaarde dat op één van de nieuwe scholen of scholengemeenschappen de oorspronkelijke schoolsoorten behouden blijven. Die voorwaarde blijkt evenwel niet uit de tekst van het voorstel.

De Afdeling adviseert de tekst en toelichting van het voorstel met elkaar in overeenstemming te brengen.

Met de Wet van 25 mei 2018 tot wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met modernisering van de bepalingen over voorzieningenplanning (Stb. 2018, 156) is in het nieuwe artikel 64 van de geldende WVO de mogelijkheid opgenomen een school of scholengemeenschap in twee of meer delen te splitsen.

Indien niet op een van de scholen of scholengemeenschappen alle oorspronkelijke schoolsoorten behouden blijven, is er feitelijk geen sprake van splitsing, maar van afsplitsing hetgeen is geregeld in artikel 4.20, eerste lid, onderdeel d. Het is dan ook niet nodig in de wet of in de ministeriële regeling als voorwaarde bij splitsing te stellen dat op één van de nieuwe scholen of scholengemeenschappen de oorspronkelijke schoolsoorten behouden blijven.

Overeenkomstig artikel 64, derde lid, is in artikel 4.2, derde lid, van onderhavig wetsvoorstel deze bepaling over splitsing overgenomen.

f. Grondslag, afbouw en uitzonderingsmogelijkheden

Op grond van voorgesteld artikel 4.23 kan de Minister in bijzondere gevallen op verzoek van het bevoegd gezag voor een bepaalde periode goedkeuren dat een school bekostiging blijft ontvangen, ondanks dat het leerlingenaantal van die school te laag is. Gelet op dat aantal zou de school op grond van artikel 4.22 opgeheven moeten worden. Onder het huidige recht geldt voor een dergelijk verzoek van het bevoegd gezag een beslistermijn van zes maanden. In het voorstel is evenwel geen bijzondere termijn opgenomen, met als gevolg dat de «standaardtermijn» van artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Hieruit volgt dat een beslissing genomen moet worden binnen een redelijke termijn, of in elk geval na verloop van acht weken. Het voorstel maakt niet duidelijk of deze termijn realistisch is.

De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken dat de beslistermijn van acht weken toereikend is en anders het voorstel aan te passen.

Het wetsvoorstel is aangepast naar aanleiding van dit advies. Als gevolg van de vernumming van het wetsvoorstel heeft dit advies van de Afdeling in de huidige versie van het wetsvoorstel betrekking op artikel 4.25. De huidige beslistermijn van zes maanden was abusievelijk niet overgenomen in het wetsvoorstel. Dat zou een inhoudelijke wijziging betekenen, hetgeen dit wetsvoorstel niet beoogt. De termijn van zes maanden, inmiddels conform de Awb vervangen in 26 weken, wordt daarom gehandhaafd en is toegevoegd aan artikel 4.25.

Zoals eerder is aangegeven, is van de gelegenheid gebruik gemaakt om ambtshalve wijzigingen aan te brengen in het wetsvoorstel. Naast de eerder genoemde aanpassingen om mogelijke twijfel weg te nemen over eventuele onbedoelde inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de geldende wet, zijn er nog ambtshalve wijzigingen aangebracht in de volgende categorieën:

1. Aanpassingen van de grondslagen voor onderwerpen die (voortaan) bij of krachtens amvb worden geregeld of die van het niveau van amvb naar de wet worden verheven. Dit heeft voornamelijk tot aanpassingen geleid in hoofdstuk 2, paragrafen 5, 6 en 7 over respectievelijk toetsen en eindexamens, aanwijzing als school met examenbevoegdheid en staatsexamens. In de voorbereidingen van het Uitvoeringsbesluit WO 20XX is gebleken dat door de verplaatsing van artikelen van amvb-niveau naar wetsniveau en andersom, de grondslagen voor de delegatie nauwkeuriger konden worden geformuleerd. Ook de artikelsgewijze toelichting is daarop aangepast.
2. Kleine tekstuele aanpassingen vanwege voortschrijdend inzicht, bijvoorbeeld artikel 2.38, eerste lid, waarin in plaats van de verwijzingen naar artikel 2.5 in de wettekst de schoolsoort aan de school is aangeduid. Dat maakt deze bepaling beter leesbaar. Datzelfde geldt ook voor het zesde lid. Een ander voorbeeld is artikel 3.36, waarin bij nader inzien een apart (tweede) lid is gemaakt waarin de samenstelling van de klachtcommissie is geregeld.
3. Verwerking artikelen van inmiddels in werking getreden wetten, bijvoorbeeld Hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel, dat is aangepast aan de inwerkingtreding van de Wet van 15 juni 2018 tot wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake regionale samenwerking voortijdig schoolverlaten en jongeren in een kwetsbare positie (Stb. 2018, 210);
4. Aanpassingen in artikelnummers en als gevolg daarvan de verwijzingen daarnaar;
5. Wijzigingen in verband met de beoogde inwerkingtreding van de Wet register onderwijsdeelnemers (Stb. 2019, 119) per 1 januari 2020.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

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 Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob