

Vergaderjaar 2010–2011

32 742

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met het uitbreiden en verduidelijken van de mogelijkheden tot benoeming of tewerkstelling van leraren in het voortgezet onderwijs

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 24 maart 2011 en het nader rapport d.d. 12 april 2011, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 februari 2011, no. 11.000270, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met het uitbreiden en verduidelijken van de mogelijkheden tot benoeming of tewerkstelling van leraren in het voortgezet onderwijs, met memorie van toelichting.

Het voorstel van wet strekt ertoe de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES te wijzigen, zodat de docent met een getuigschrift van de Pedagogische Academie voor het Basisonderwijs (Pabo) weer bevoegd is praktijkonderwijs te geven. Bovendien wordt een rechtsgrondslag gecreëerd voor een ministeriële regeling waarin duidelijkheid wordt geboden over de benoembaarheid van docenten in het voortgezet onderwijs.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij de volgende kanttekeningen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 februari 2011, nr. 11.000270, 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 24 maart 2011, nr. W05.11.0035/l, bied ik U hierbij aan.

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 Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vermelde in het advies aandacht zal zijn geschonken.

1. Pabo-getuigschrift in het praktijkonderwijs

In afwijking van het uitgangspunt dat docenten met ten minste een tweedegraads bevoegdheid praktijkonderwijs mogen geven, regelt het voorstel dat de docent met een getuigschrift van de Pabo hiertoe eveneens bevoegd is.¹ Volgens de toelichting hebben de docenten met een getuigschrift van de Pabo een meerwaarde in het praktijkonderwijs, gelet op hun specifieke vaardigheden en bekwaamheden. Momenteel is ongeveer tweederde van de docenten in het praktijkonderwijs afkomstig van de Pabo, aldus de toelichting.

De Afdeling constateert dat het werken in het praktijkonderwijs met een getuigschrift van de Pabo eerder regel dan uitzondering is en dat Pabo-docenten een duidelijke meerwaarde hebben in het praktijkonderwijs. Terecht stelt de regering daarom voor de mogelijkheid tot benoeming voor het praktijkonderwijs voor bij algemene maatregel van bestuur te bepalen vakken uit te breiden tot docenten die in het bezit zijn van een Pabo-getuigschrift. In het voorstel wordt deze uitbreiding voor het praktijkonderwijs echter vormgegeven als een afwijking van de voor leraren voortgezet onderwijs geldende benoemingseisen. De Afdeling benadrukt dat voor het praktijkonderwijs docenten met een Pabo-getuigschrift en docenten met een tweedegraads bevoegdheid qua benoembaarheid gelijkwaardig zijn. Hij adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan.

1. Pabo-getuigschrift in het praktijkonderwijs

In de memorie van toelichting op het voorstel van wet is uiteengezet dat de benoeming van docenten met een Pabo-getuigschrift in het praktijkonderwijs een afwijking vormt van de algemene systematiek met betrekking tot benoemingen, zoals geregeld in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet voortgezet onderwijs BES (WVO BES) en derhalve is geregeld als afwijking op de hoofdregels met betrekking tot benoemingen.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling advisering van de Raad, dat voor het praktijkonderwijs docenten met een Pabo-getuigschrift en docenten vo/bve (met een zogenoemde tweedegraads bevoegdheid) qua benoembaarheid gelijkwaardig zijn, is aan de memorie van toelichting toegevoegd dat voor het praktijkonderwijs eenmaal benoemde docenten met een Pabo-getuigschrift en docenten vo/bve in de uitoefening van hun werkzaamheden gelijkwaardig zijn.

Hierbij wordt overigens wel aangetekend dat er tussen leraren met een Pabo-getuigschrift en docenten vo/bve een relevant verschil bestaat in benoembaarheid. Docenten vo/bve zijn, conform de in de WVO en de WVO BES gehanteerde algemene systematiek, benoembaar in het praktijkonderwijs, vmbo, onderbouw havo/vwo en bve. Maar dan slechts voor het vak dat vermeld staat op hun getuigschrift. Leraren met een Pabo-diploma zijn, in afwijking van de algemene systematiek, slechts benoembaar in het praktijkonderwijs maar dan in een tiental vakken.

2. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Paragraaf 4 (uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid) vermeldt dat er voor de handhaving van het wetsvoorstel geen aanvullende bepalingen nodig zijn, omdat er «met deze maatregelen immers niets (verandert) voor de handhaving. Wel zal de handhaving er iets eenvoudiger op worden doordat de benoembaarheid in de vakken die worden opgenomen in de

¹ Ingevolge het voorgestelde artikel 33, lid 1b, Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 80, tweede lid, Wet voortgezet onderwijs BES.

ministeriële regeling, duidelijker wordt.» In dezelfde paragraaf wordt onder het kopje «uitvoeringstoets» vervolgens vermeld dat de inspectie het wetsvoorstel heeft getoetst op handhaafbaarheid en dat zij heeft aangegeven geen bezwaren te hebben tegen de wetswijziging. Reden is dat «er geen onrechtmatigheden worden opgeheven of nieuwe risico's op het gebied van onrechtmatigheden geïntroduceerd. De handhavingspraktijk wordt niet veranderd.»

De Afdeling merkt op dat handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaving te onderscheiden begrippen zijn. Ook kan deze paragraaf aanleiding geven tot de gedachte dat wetgeving die geen onrechtmatigheden opheft uit een oogpunt van handhaving te prefereren valt boven wetgeving die dat wel doet. De Afdeling adviseert te volstaan met de opmerking dat het voorstel de handhaving vereenvoudigt en dat het voorstel uitvoerbaar wordt geacht.

2. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad over de inhoud van de paragraaf over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid is de inhoud van deze paragraaf aangepast overeenkomstig het voorstel van de Raad.

3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

3. De redactionele opmerkingen zijn verwerkt. Over het huidige percentage docenten praktijkonderwijs dat alleen een Pabo-getuigschrift bezit en niet onder het overgangsrecht van de Wet op de beroepen in het onderwijs valt, zijn geen cijfers bekend. Logischerwijs kan wel worden vastgesteld dat dit percentage in de toekomst zal stijgen ten gevolge van nieuwe benoemingen van recent afgestudeerden.

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

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U, mede namens de Minister van Economische zaken, Landbouw en Innovatie, 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,
H. Zijlstra

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W05.11 0035/I met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- Aanwijzing 109 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in acht nemen.
- In de aanhef «de Raad van State gehoord» vervangen door: de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord.
- De leden van artikel 33 Wet op het voorgezet onderwijs en artikel 80 Wet voortgezet onderwijs BES, vernummen in plaats van lid «1a», «1b» en «1c» respectievelijk lid «2a» te gebruiken (Aanwijzing 238, tweede lid, Ar). Indien tegen vernumming overwegend bezwaar bestaat, dient dit vermeld te worden.
- In artikel I, onderdeel A, sub 1 en sub 2, respectievelijk artikel II, onderdeel A, sub 1 en 2, steeds «ten eerste» vervangen door: onder 1°.
- In artikel I, onderdeel A, sub 2, respectievelijk artikel II, onderdeel A, sub 2, «, in aanvulling op het vereiste van een bepaald getuigschrift, « laten vervallen.
- De aanhef van artikel II vervangen door: De Wet voortgezet onderwijs BES wordt als volgt gewijzigd.
- In de toelichting het aantal en percentage docenten praktijkonderwijs vermelden dat alleen een Pabo-getuigschrift bezit, en welk deel daarvan niet onder het overgangsrecht valt.
- De toelichting herstructureren en beknopt formuleren.