

No.W05.18.0076/I

's-Gravenhage, 10 oktober 2018

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 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.

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.¹ 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

¹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3 'Probleemschets WVO'.

maatstaven voor duurzame en bruikbare wetgeving, zoals die onder meer zijn vervat in de Aanwijzingen voor de regelgeving.²

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.³

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.⁴ Het wetsvoorstel vormt volgens de toelichting een bouwsteen in de extra inzet van het kabinet ten aanzien van de kwaliteit van onderwijswetgeving.⁵

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.⁶ 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

² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3 'Probleemschets WVO'.

³ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4 'Probleemschets WVO BES'.

⁴ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1 'Inleiding'.

⁵ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3 'Probleemschets WVO'.

⁶ Kamerstukken II 2014/15, 29515, nr. 365.

aansluiting bij algemene kaders zoals de Algemene wet bestuursrecht en de Aanwijzingen voor de regelgeving'.⁷ 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.⁸

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 langdurige operatie vereisen waardoor de noodzakelijke technische aanpassingen langer op zich zouden laten wachten.⁹

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'.¹⁰ Wanneer toekomstige (inhoudelijke) aanpassingen van de WVO ad hoc en zonder samenhangende

⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34878, nr. 4.

⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34878, nr. 4.

⁹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 5 'Nut en noodzaak; alternatieven'.

¹⁰ Inspectie voor het onderwijs, De staat van het Onderwijs 2018, p. 6.

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 vanwege parallelle bepalingen in andere sectorwetten, omdat aanpassing van dergelijke bepalingen in de WVO de uniformiteit tussen de sectorwetten zou doen afnemen.¹¹ 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 groundbegrippen, zoals de begrippen bevoegd gezag, schoolbestuur, bestuur, instandhoudende rechtspersoon, school worden niet aangepast aan het Burgerlijk

¹¹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 6 'Technisch onderhoud van de WVO en incorporeren van de WVO BES'.

Wetboek en de Algemene wet bestuursrecht.¹² 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,¹³ ondanks het streven van het voorstel om alleen de hoofdelementen van onderwijsregelgeving in de wet op te nemen.¹⁴

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.¹⁵ 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 niet volledig voldoet. Maar

¹² Vgl. M.F. Nolen, ‘Het onderwijsrechtelijk kernbegrip bevoegd gezag: een pleidooi voor herziening’, *School en Wet 2017*, p. 5-11.

¹³ 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.

¹⁴ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3 ‘Probleemschets WVO’.

¹⁵ 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, 34878, nr. 4.

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 begrenzings 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.

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.¹⁶

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

¹⁶ Zie in deze zin de Onderwijsraad in zijn advies over het concept-wetsvoorstel.

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.¹⁷

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

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.

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.

¹⁷ Toelichting, artikelsgewijs, artikel 2.92.

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.

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 aanbieder 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.

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.¹⁸ 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 herintroductie 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 herintroduceren.

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.

b. Diploma's, getuigschriften, certificaten en cijferlijsten

¹⁸ Stb. 2004, 344.

Het huidige 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.¹⁹

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.

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.

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.²⁰ 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.²¹ Daarmee is deze bevoegdheid te ruim.

¹⁹ Toelichting, artikelsgewijs, artikel 2.63.

²⁰ Toelichting, artikelsgewijs, artikel 3.36.

²¹ 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.

De Afdeling adviseert, in lijn met de tekst²² 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.

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.

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.

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,

(get.) Donner

²² 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.