

Vergaderjaar 2014–2015

34 184

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en enkele aanverwante wetten in verband met het invoeren van profielen in het voorbereidend beroepsonderwijs en het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs, alsmede de actualisatie en flexibilisering van het beroepsgerichte deel van de examenprogramma's in het voorbereidend beroepsonderwijs

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. 12 februari 2015 en het nader rapport d.d. 30 maart 2015, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 december 2014, no.2014002440, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, 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, de Wet voortgezet onderwijs BES en enkele aanverwante wetten in verband met het invoeren van profielen in het voorbereidend beroepsonderwijs en het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs, alsmede de actualisatie en flexibilisering van het beroepsgerichte deel van de examenprogramma's in het voorbereidend beroepsonderwijs, met memorie van toelichting.

Het voorstel behelst de invoering van profielen in de vier leerwegen van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo). Hierdoor moet het onderwijsaanbod van het vmbo beter kunnen worden georganiseerd en beter aansluiten op het vervolgonderwijs en de regionale arbeidsmarkt.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel naar de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een nadere motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Dit betreft onder

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

meer de invoeringsdatum van het voorstel. De algemene invoering van de nieuwe systematiek per 1 augustus 2016 en de door het voorstel aan scholen geboden mogelijkheid om de overstap naar die systematiek een jaar later te maken dienen nader te worden gemotiveerd. Daarnaast maakt de Afdeling opmerkingen over de formulering van voorwaardelijke delegatie in het voorstel en de raadpleging van de bestuurscolleges BES.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 december 2014, nr. 2014002440, 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 12 februari 2015, nr. W05.14.0471/I, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft u in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening is gehouden. Op deze opmerkingen ga ik in het navolgende in.

1. Invoeringsdatum

De wijzigingen van het voorstel zijn voor het eerst van toepassing op het cohort leerlingen dat met ingang van schooljaar 2016/2017 instroomt in het derde jaar. Het voorstel biedt evenwel de mogelijkheid dat een school niet op 1 augustus 2016, maar op 1 augustus 2017 de overstap maakt naar de nieuwe indeling.² Het voorstel gaat er daarmee vanuit dat het niet voor alle scholen mogelijk zal zijn om reeds op 1 augustus 2016 de overstap naar profielen te maken. De toelichting wijst in dit kader op de noodzakelijke organisatorische inspanningen binnen een school naast de onderwijsinhoudelijke aanpassingen om van afdelingen naar profielen over te gaan.³ Met de regering is de Afdeling van oordeel dat nieuwe wetgeving pas moet worden ingevoerd als de praktijk er klaar voor is. De toelichting vermeldt echter niet hoe groot het aantal scholen zal zijn dat naar verwachting op 1 augustus 2016 de overstap zal kunnen maken en hoeveel scholen hier naar verwachting niet klaar voor zullen zijn. Evenmin gaat het voorstel in op de vraag of het bezwaarlijk is wanneer de profielenstructuur niet op hetzelfde moment in het gehele vmbo wordt ingevoerd.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

1. Invoeringsdatum

Een betrouwbare inschatting hoeveel scholen naar verwachting op 1 augustus 2016 de overstap zullen maken naar de inrichting van het vmbo-onderwijs in profielen en hoeveel scholen daar dan nog niet klaar voor zijn, is op dit moment nog niet goed te maken. Er zijn wisselende signalen ontvangen. Een deel van de scholen wil zo snel mogelijk van start gaan met de herinrichting van het vmbo-onderwijs volgens de nieuwe profielen, soms zelfs nog vóór de beoogde invoering per 1 augustus 2016, terwijl andere scholen aangeven meer tijd nodig te hebben voor een zorgvuldige voorbereiding op de overstap naar de nieuwe profielstructuur.

² Artikel XI.

³ Artikelsgewijze toelichting bij artikel XI.

De keuze voor een gespreide invoering is gebaseerd op deze wisselende signalen en op de ervaringen die zijn opgedaan bij de invoering van de «Tweede fase» in het vwo en havo. Ook daar is destijds aan scholen de mogelijkheid geboden om zelf te kiezen in welk schooljaar de overstap naar de nieuwe systematiek werd gemaakt: het jaar van inwerkingtreding van de wet, of een jaar later.

Op grond van het onderhavige wetsvoorstel kan de nieuwe profielstructuur in het vmbo worden ingevoerd vanaf schooljaar 2016–2017 of 2017–2018. Zowel de scholen die snel van start willen gaan, als de scholen die wat meer tijd nodig hebben worden zo bediend. Naar verwachting levert het geen onoverkomelijke problemen op als niet alle scholen gelijktijdig van start gaan met de nieuwe profielen.

In de artikelsgewijze toelichting is de keuze voor een gespreide invoering nader onderbouwd en is ingegaan op de mogelijke gevolgen als niet alle scholen op hetzelfde moment overgaan op de nieuwe profielenstructuur.

2. Voorwaardelijke delegatie

Het voorstel wijzigt de bepalingen betreffende voorwaardelijke delegatie van regelgevende bevoegdheid zoals deze thans in de artikelen 10b, elfde lid, en 10d, elfde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) zijn opgenomen.⁴ Qua formulering volgt het voorstel hierbij aanwijzing 43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.⁵ Niet alle in de WVO opgenomen voorwaardelijke delegatiebepalingen worden echter door het voorstel gewijzigd. Als gevolg hiervan zal in de WVO voorwaardelijke delegatie op verschillende manieren tot uitdrukking worden gebracht, waarbij verschillende procedurele voorwaarden komen te gelden. Zo zal in sommige gevallen de wens van een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der kamers der Staten-Generaal voldoende zijn om ervoor te zorgen dat de wetgever in formele zin beslist over het onderwerp van de beoogde algemene maatregel van bestuur, terwijl in andere gevallen hiervoor een gewone meerderheid in een der beide kamers vereist zal zijn.⁶ De toelichting geeft geen motivering voor dit onderscheid. Niet ondenkbaar is dat de toepassing van verschillende bepalingen met verschillende procedurele voorwaarden tot verwarring zal leiden op het moment dat algemene maatregelen van bestuur die krachtens de WVO worden vastgesteld, aan de Tweede en Eerste Kamer worden overgelegd.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de voorwaardelijke delegatiebepalingen in de WVO zoveel mogelijk op gelijke wijze vorm te geven.

⁴ Artikel I, onderdelen B en D.

⁵ Aanwijzing 43 bepaalt dat voor voorwaardelijke delegatie het volgende model wordt gebruikt: Een krachtens artikel ... vastgestelde algemene maatregel van bestuur wordt aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd. Hij treedt in werking op een tijdstip dat nadat vier weken na de overlegging zijn verstreken bij koninklijk besluit wordt vastgesteld, tenzij binnen die termijn door of namens een der kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het onderwerp/de inwerkingtreding van de algemene maatregel van bestuur bij wet wordt geregeld. In dat geval wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend. Indien het voorstel van wet wordt ingetrokken of indien een van de beide kamers van de Staten-Generaal besluit het voorstel niet aan te nemen, wordt de algemene maatregel van bestuur ingetrokken.

⁶ Zo bepaalt artikel 10, elfde lid, WVO: De in het tiende lid bedoelde algemene maatregel van bestuur wordt aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd. De maatregel treedt niet in werking dan nadat vier weken na de overlegging zijn verstreken en gedurende die termijn niet door of namens een van beide kamers de wens wordt te kennen gegeven dat het in die maatregel geregelde onderwerp bij de wet wordt geregeld. Alsdan wordt een daartoe strekkend wetsvoorstel zo spoedig mogelijk ingediend.

2. Voorwaardelijke delegatie

Het wetsvoorstel is aangepast overeenkomstig het advies van de Raad van State om de voorwaardelijke delegatiebepalingen in de WVO zoveel mogelijk op gelijke wijze vorm te geven. Hiertoe zijn alle bepalingen met betrekking tot gecontroleerde en voorwaardelijke delegatie uit de gehele WVO, inclusief de door de Raad aangehaalde bepalingen uit de artikelen 10b en 10d, in één artikel bij elkaar gezet. Voor alle delegatiebepalingen in de WVO gelden daarmee zoveel mogelijk dezelfde procedurele voorwaarden, zodat de door de Raad gesignaleerde mogelijke verwarring zich niet voor zal kunnen doen. Bij de formulering van dit nieuwe artikel 121 van de WVO zijn de aanwijzingen 37 en 43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht genomen.

3. Positie van Caribisch Nederland

Het wetsvoorstel heeft ook betrekking op BES-wetgeving. Voor de BES-eilanden geldt dat ingevolge de artikelen 207 en 208 van de Wet openbare lichamen BES overleg met de bestuurscolleges van deze eilanden vereist is. Deze bepalingen impliceren ten minste dat de bestuurscolleges van voornemens op de hoogte worden gesteld.⁷ De toelichting gaat niet in op de wijze waarop de bestuurscolleges zijn geraadpleegd. Evenmin is vermeld welke opmerkingen door de bestuurscolleges naar voren zijn gebracht, wat daarop de reactie is van de regering en in hoeverre en op welke wijze de opmerkingen zijn verwerkt in het voorstel.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

3. Positie van Caribisch Nederland

Het wetsvoorstel raakt niet direct aan de belangen van de bestuurscolleges van de eilanden. Ik lees de opmerking van de Raad dan ook meer als betrekking hebbend op de afstemming met Caribisch Nederland in het kader van artikel 209 van de Wet openbare lichamen BES. Een ontwerp van het wetsvoorstel is door de Rijksdienst Caribisch Nederland ter consultatie voorgelegd aan de scholen, aangezien zij direct betrokken zijn bij de uitvoering ervan.

Saba kent een afwijkend Engelstalig onderwijssysteem. In verband daarmee zijn de bepalingen uit de WVO BES over onderwijsinrichting en examens daar grotendeels niet van toepassing. Sint Eustatius is zich aan het voorbereiden om ook over te gaan op een Engelstalig onderwijssysteem, zoals Saba al kent. In de praktijk krijgen de school en de leerlingen op Sint Eustatius niet (meer) te maken met de door dit wetsvoorstel te wijzigen systematiek. Binnen Caribisch Nederland is de wetswijziging daardoor eigenlijk alleen voor de school op Bonaire van belang.

Bovenstaande is verder uitgewerkt in paragraaf 6 van de memorie van toelichting. Daar is ook ingegaan op de wijze waarop Caribisch Nederland is betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel, welke opmerkingen zijn gemaakt en hoe hierop is gereageerd.

⁷ Zie ook het advies van de Afdeling inzake het voorstel van een wet tot wijziging van enige onderwijswetten in verband met het invoeren van de verplichting voor scholen om de sociale veiligheid op school te waarborgen, Kamerstukken II 2014/15, 34 130, nr. 4.

4. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

4. Redactionele bijlage

De redactionele opmerkingen van de Raad zijn overgenomen.

5. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het overgangsrecht bij dit wetsvoorstel alsnog te verwerken in de WVO en de WVO BES zelf, in plaats van als afzonderlijke artikelen in deze wijzigingswet. De artikelen X tot en met XIII van het concept-wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Raad van State, zijn nu opgenomen als artikelen 118v tot en met 118y van de WVO, respectievelijk artikelen 214c tot en met 214e van de WVO BES. De nieuwe artikelen X en XI hebben betrekking op de samenloop tussen het onderhavige wetsvoorstel en twee andere wetsvoorstellen: het initiatiefvoorstel Bisschop, Van Meenen en Rog in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht (Kamerstukken 33 861) en het voorstel van wet met betrekking tot de integratie van lwoo en pro in het passend onderwijs (Kamerstukken 33 993). De samenloop met deze wetsvoorstellen is ontstaan door de verplaatsing van de voorwaardelijke delegatiebepalingen en van het overgangsrecht.

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 met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Economische Zaken, 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,
S. Dekker

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W05.14.0471/I

- Artikel VIII en IX voorzien van een toelichting.
- Artikel XI, derde lid, vervangen door:
 3. In afwijking van artikel X, derde lid, geldt voor scholen waarvan het bevoegd gezag een besluit als bedoeld in het eerste lid heeft genomen dat in het schooljaar 2017–2018 voor de laatste maal gelegenheid wordt gegeven tot het afleggen van het eindexamen voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs volgens de op 31 juli 2016 bij of krachtens de Wet op het voortgezet onderwijs, respectievelijk de Wet voortgezet onderwijs BES vastgestelde voorschriften, voor de leerlingen die voor 1 augustus 2017 zijn toegelaten tot het vierde leerjaar.
 4. In afwijking van het derde lid, geldt voor scholen waarvan het bevoegd gezag een besluit als bedoeld in het eerste lid heeft genomen dat het bevoegd gezag in het schooljaar 2018–2019 een eerder afgewezen leerling nogmaals in de gelegenheid stelt het in het derde lid bedoelde examen af te leggen.