

Vergaderjaar 2016–2017

34 607

Wijziging van enkele onderwijswetten om deze meer te laten aansluiten bij de Algemene wet bestuursrecht

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. 14 maart 2016 en het nader rapport d.d. 9 november 2016, aangeboden aan de Koning door de Minister 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 1 februari 2016, no. 2016000167, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van enkele onderwijswetten om deze meer te laten aansluiten bij de Algemene wet bestuursrecht, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt de onderwijswetten beter te laten aansluiten bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar heeft opmerkingen over de keuze om alleen technische wijzigingen aan te brengen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 1 februari 2016, no. 2016000167, 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 14 maart 2016, nr. WO5.16.0013/l, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van opmerkingen. De Afdeling geeft U in

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.

overweging het voorstel te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan die opmerkingen aandacht zal zijn geschonken. Hierna wordt ingegaan op de opmerkingen van de Afdeling.

1. De Awb en de onderwijswetgeving

In 2013 heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap onderzoek laten verrichten naar de mate van overeenstemming van de onderwijswetten met de Awb. Het resultaat van dit onderzoek is het rapport «Anders, of toch niet».² Aan de onderzoekers is gevraagd alle afwijkingen ten opzichte van de Awb in kaart te brengen en expliciet aandacht te besteden aan (i) de gevolgen van aanpassing van de bekostigingsregels aan de subsidietitel van de Awb, (ii) de wenselijkheid van invoering van een bestuurlijke boete en (iii) de consistentie van de rechtsbescherming. Hoewel het rapport op deze drie punten verschillende aanbevelingen tot aanpassing van de onderwijswetten aan de Awb bevat, behelst het wetsvoorstel alleen technische wijzigingen die zonder consequenties van inhoudelijke of uitvoeringstechnische aard kunnen worden ingevoerd.

In 1982 beschreef de startwerkgroep die de voorbereidingen voor het wetgevingsproject «algemene regels van bestuursrecht» ter hand nam, de doelstellingen daarvan als volgt: (a) eenheid binnen de bestuursrechtelijke wetgeving, (b) systematisering en vereenvoudiging van deze wetgeving, (c) codificatie van bestuursrechtelijke ontwikkelingen en (d) het treffen van voorzieningen over onderwerpen die zich naar hun aard niet voor regeling in een bijzondere wet lenen. Deze doelstellingen hebben hun waarde bewezen en zijn tot op vandaag bepalend voor de verhouding van de Awb tot bijzondere wetten. In het kort komt deze verhouding erop neer dat de wetgever met de Awb beoogt regels te geven die, omdat ze evenwichtig en algemeen toepasbaar zijn, voor het gehele bestuursrecht behoren te gelden. Afwijking van de Awb in een bijzondere wet is mogelijk, maar alleen indien wordt aangetoond dat de algemene regel op dit specifieke terrein tot onevenwichtige resultaten leidt.³

Omdat onnodige verschillen tussen de onderwijswetten en de Awb moeten worden vermeden en het rapport onder meer op de hiervoor genoemde drie punten relevante aanbevelingen bevat, acht de Afdeling het aangewezen in de toelichting nader in te gaan op de voornaamste aanbevelingen van het rapport, en deze te voorzien van een reactie. Hoewel in het wetsvoorstel een niet onaanzienlijk aantal technische wijzigingen wordt voorgesteld, is het onwenselijk indien het daarbij zou blijven en zou gestreefd moeten worden naar een optimale aansluiting bij de Awb. Dit heeft bovendien als voordeel dat de onderwijswetten zoveel mogelijk in samenhang worden aangepast.⁴

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop nader in te gaan en inzicht te geven in de vervolgstappen.

² J.A. de Boer, F.C.M.A. Michiels, W. den Ouden, P.J.J. Zoontjes, Anders, of toch niet? Een onderzoek naar de mogelijkheden van meer Awb-conforme onderwijswetgeving, Tilburg/Leiden, maart 2013.

³ Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 17 e.v.

⁴ Bij wijze van voorbeeld wijst de Afdeling op de regeling van het klachtrecht die voor elke onderwijssector met uitzondering van het hoger onderwijs los staat van de Awb en op het unicum van invoering van een bestuurlijke boete voor niet-bekostigde instellingen in de WHW (Kamerstukken II 2015/16, 34 412, nr. 4).

1. De Awb en de onderwijswetgeving

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel een niet onaanzienlijk aantal technische wijzigingen bevat die zonder consequenties van inhoudelijke of uitvoeringstechnische aard kunnen worden ingevoerd, naar aanleiding van het rapport «Anders, of toch niet».

De Afdeling constateert dat dit rapport daarnaast op een drietal onderwerpen aanbevelingen bevat om de onderwijswetgeving meer te laten aansluiten bij de Awb waarop dit wetsvoorstel niet ziet. Het betreft: (i) de bekostigingsregels en de subsidietitel van de Awb, (ii) bestuurlijke boetes en (iii) de rechtsbescherming.

Gestreefd zou moeten worden, aldus de Afdeling, naar een optimale aansluiting bij de Awb, met als voordeel dat daardoor bovendien de onderwijswetten zo veel mogelijk in samenhang worden aangepast. De Afdeling acht het daarom onwenselijk als het zou blijven bij de onderhavige wijzigingen en vraagt daarom in de toelichting op dit wetsvoorstel tevens in te gaan op de aanbevelingen op de bovengenoemde onderwerpen en inzicht te geven in de vervolgstappen.

Naar aanleiding van dit verzoek wordt in het algemeen deel van de memorie van toelichting ingegaan op deze aanbevelingen en vervolgstappen.

2. Redactionele kanttekeningen

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

2. Redactionele kanttekeningen

De redactionele opmerkingen van de Raad zijn verwerkt en tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting nog enkele redactionele en technische verbeteringen aan te brengen in de wetgeving waar dit wetsvoorstel betrekking op heeft. Voorts is alsnog afgezien van de voorgestelde wijziging in de definitie van het bevoegd gezag van openbare scholen die door stichtingen en openbare rechtspersonen in stand worden gehouden, omdat er bij nader inzien de voorkeur aan wordt gegeven om deze definities in breder verband te bezien, ook inhoudelijk, en deze niet aan te passen in het onderhavige wetsvoorstel dat alleen technische wijzigingen behelst.

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,
J.G.C. Wiebenga*

Ik moge U in overeenstemming met de Staatssecretaris 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 Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W05.16.0013/I

- In artikel I, onder A, een onderdeel toevoegen, dat als volgt luidt:
3. Onderdeel c komt als volgt te luiden: een samenwerkingsschool: de stichting, bedoeld in artikel 53d.
- In artikel 40, achtste lid, van de WPO, «artikel 8:4, onder e» vervangen door: artikel 8:4, derde lid, onder b.
- In artikel 85a, eerste lid, van de WPO «verzoek» steeds vervangen door: aanvraag. In het tweede lid «het verzoek» steeds vervangen door: de aanvraag.
- Artikel 140, vijfde lid, van de WPO laten vervallen.
- Artikel 28j, achtste lid, laatste volzin, van de WEC als volgt formuleren:
De Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op beslissingen van de stichting die de samenwerkingsschool in stand houdt, tenzij het beslissingen betreft die zowel in het kader van het bijzonder onderwijs als in het kader van het openbaar onderwijs een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht opleveren.
- In artikel 40, veertiende lid, van de WEC, «artikel 8:4, onder e» vervangen door: artikel 8:4, derde lid, onder b.
- Artikel 134, vijfde lid, van de WEC laten vervallen.
- In artikel 64, zesde lid, WVO-BES «onderscheidenlijk» steeds vervangen door: respectievelijk.