

No.W05.11.0462/I

's-Gravenhage, 16 december 2011

Bij Kabinetsmissive van 3 november 2011, no.11.002657, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister 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 wijziging van diverse wetten op het terrein van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om wetstechnische gebreken te herstellen, om de mogelijkheid tot afwijking van de wet bij lagere regelgeving in bepaalde gevallen te beëindigen, in verband met het schrappen van uitgewerkte overgangsbepalingen en het overbrengen van nog geldend overgangsrecht naar de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra en om de naamgeving van de ministeries aan te passen, met memorie van toelichting.

Het voorstel bestaat uit een groot aantal redactionele aanpassingen van onderwijswetten. In hoofdstuk 1 van het voorstel worden wetstechnische gebreken verholpen. In hoofdstuk 2 van het voorstel worden bepalingen aangepast aan de motie Jurgens c.s. met betrekking tot het bij lagere regelgeving afwijken van wettelijke bepalingen. In hoofdstuk 3 worden uitgewerkte overgangsbepalingen geschrapt en wordt nog geldend overgangsrecht van voor augustus 1998 overgebracht naar de sectorale onderwijswetten. In hoofdstuk 4 wordt de verwijzing naar een aantal ministers aangepast aan de recente naamswijziging van ministeries.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over onder andere de wijze van uitvoering van de motie-Jurgens. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Uitvoering motie-Jurgens

Het wetsvoorstel geeft met hoofdstuk 2 gevolg aan de motie-Jurgens c.s.¹ In die motie is de onwenselijkheid uitgesproken van bepalingen waarbij de lagere regelgever wordt gemachtigd om regels te stellen die van de wet afwijken. Eén van de technieken waarmee in het voorstel gevolg wordt gegeven aan deze motie is de introductie van een bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur bepalingen uit de wet geheel of gedeeltelijk van toepassing te verklaren.² Daarbij is evenwel verzuimd om tevens in de wet de toepassing van de betrokken bepalingen in het algemeen te beperken. Zo wordt uit de Wet op het voorgezet onderwijs (WVO) de mogelijkheid geschrapt om, ter bevordering van doelmatig en doeltreffend onderwijs, bij algemene maatregel van bestuur af te wijken van een aantal specifiek genoemde bepalingen.³ Vervolgens voorziet het wetsvoorstel in de

¹ Kamerstukken I 2006/07, 21 109, nr. D.

² Deze techniek is toegepast in artikel 2.3, onderdelen A, C, E en F en artikel 2.4, onderdelen A, D en E.

³ Ingevolge artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, WVO is afwijking mogelijk van de artikelen 10, 10b, 10d, 13 tot en met 15, 22, 29, 33 tot en met 36 en 60 WVO.

mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur diezelfde specifiek genoemde bepalingen geheel of gedeeltelijk van toepassing of overeenkomstige toepassing te verklaren wanneer aan leerlingen de mogelijkheid wordt geboden om onderwijs te volgen aan andere scholen ter bevordering van doelmatig en doeltreffend onderwijs.⁴ Hierdoor voorziet het voorstel de facto in de mogelijkheid om bepalingen die reeds van toepassing zijn, geheel of gedeeltelijk nogmaals van toepassing te verklaren. Het voorstel zou, voor zover wordt vastgehouden aan deze wijze van aanpassing aan de motie-Jurgens, moeten worden aangevuld met de beperking van het toepassingsbereik van de wet voor die categorieën leerlingen, scholen(gemeenschappen) en inrichtingen waarvoor vervolgens de mogelijkheid wordt geopend om bepalingen (deels) van toepassing of van overeenkomstige toepassing te verklaren.

De Afdeling adviseert de hiervoor beschreven techniek tot aanpassing van bepalingen aan de motie-Jurgens aan te vullen en daarbij in ieder geval te vermijden dat reeds van toepassing zijnde bepalingen nogmaals van toepassing worden verklaard.

2. Overgangsrecht

Met het wetsvoorstel worden uitgewerkte overgangsbepalingen in onderwijswetten geschrapt en nog werkend overgangsrecht overgebracht naar de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet op de expertisecentra (WEC). De toelichting noemt als doel hiervan onder andere de wens de kenbaarheid van nog werkend overgangsrecht te verbeteren.

De Afdeling onderschrijft dit doel, maar merkt op dat dit niet ten koste zou moeten gaan van de algehele kenbaarheid van de regeling. De Afdeling is van oordeel dat dit laatste zich voordoet bij onderdelen van het wetsvoorstel. Dit komt deels doordat het overgangsrecht wordt verwerkt in afzonderlijke inhoudelijke bepalingen van de WPO en de WEC, in plaats van in een afzonderlijk hoofdstuk voor overgangsrecht.⁵ In de toelichting wordt hiervoor als reden gegeven dat het gaat om overgangsrecht met een onbeperkte geldigheidsduur. De Afdeling is evenwel van oordeel dat, ongeacht de duur van de gelding van de betrokken bepalingen, in veel gevallen wel degelijk sprake is van naar de aard tijdelijk werkende regelingen (sterfhuisconstructies).⁶ Dit heeft tot gevolg dat een aantal bepalingen wordt uitgebreid met zeer specifieke uitzonderingen die slechts voor een beperkte groep van toepassing zijn, hetgeen de duidelijkheid van de wet niet ten goede komt.

De kenbaarheid wordt verder beperkt doordat niet in alle gevallen de naar hun aard reeds uitgewerkte onderdelen uit de te behouden overgangsbepalingen zijn geschrapt.⁷ Tevens ontbreekt in het voorstel een aantal van de in de toelichting

⁴ Door in artikel 25a WVO een nieuw vijfde lid in te voegen, luidende: Bij algemene maatregel van bestuur kunnen de artikelen 10, 10b, 10d, 13 tot en met 15, 22, 29, 33 tot en met 36 en 60 geheel of gedeeltelijk van toepassing of overeenkomstige toepassing worden verklaard ter bereiking van de doelen, genoemd in het eerste lid, juncto tweede lid, onder a en b.

⁵ Vergelijk Hoofdstuk 12 van de Wet Studiefinanciering 2000.

⁶ Gewezen kan worden op de voorgestelde artikelen 3.31, onderdelen A, C & D en 3.32, onderdelen A, B, G, H.

⁷ Voor een overzicht van deze bepalingen wordt hier verwezen naar de redactionele bijlage bij dit advies.

wel aangekondigde bepalingen.⁸ Doordat in een aantal bepalingen wordt verwezen naar begrippen in een van deze niet opgenomen artikelen, wordt het geheel van deze wijzigingen onduidelijk.

De Afdeling adviseert alsnog te voorzien in een afzonderlijk hoofdstuk voor overgangsbepalingen in de WPO en WEC en daarnaast de opzet en inhoud van de op te nemen overgangsbepalingen nader te bezien op hun actualiteit en volledigheid.

3. Samenwerkingsschool Earnewâld

In het voorgestelde artikel 153a WPO wordt de bepaling die een basis vormt voor de bekostiging van de samenwerkingsschool in Earnewâld een permanente plaats geboden in de WPO, zonder dat daarbij de onderdelen die deze bepaling in haar opzet tijdelijk van aard maken, worden verwijderd. De toelichting gaat niet in op het tijdelijke karakter van deze bepaling, noch op de inmiddels 18 jaar dat deze tijdelijke bepaling van kracht is. Evenmin wordt ingegaan op de samenhang tussen deze bepaling en enkele inmiddels inwerking getreden wetten.⁹

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op het tijdelijke dan wel permanente karakter van de bepaling, en het voorstel daar zo nodig op aan te passen.

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

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 vice-president van de Raad van State,

(get.) Tjeenk Willink

⁸ Een aanvulling van artikel 89a, tweede lid, WEC (genoemd in de toelichting op artikel 3.18, artikel X) en de invoeging van een nieuwe artikel 92a, tweede lid, WEC (genoemd in de toelichting op artikel 3.19, artikel X).

⁹ De Wet van 26 mei 2011 tot wijziging van enige onderwijswetten inzake samenwerkingsscholen (Stb. 287) en de Wet van 28 oktober 2010 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs in verband met onder meer een discretionaire bevoegdheid van de minister ten aanzien van kwalitatief goede scholen met minder dan 23 leerlingen met perspectief op hoger aantal leerlingen (Stb. 755).

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W05.11.0462/I met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel 1.1, onderdeel D, "eerste tot en" vervangen door: eerste en.
- In artikel 1.2, onderdeel A, eerste lid, na "wordt" invoegen: de tweede "college voor examens" vervangen door "het college voor examens" en wordt.
- In artikel 1.2, onderdeel A, tweede lid, het tweede "basisregister onderwijs" vervangen door: het basisregister onderwijs.
- De aanpassing voorgesteld in artikel 1.2, onderdeel D, nader op zijn noodzaak bezien. Voor zover nodig, volstaan met de wijzigingsopdracht: Artikel 10d, vierde lid, onderdeel c, komt te luiden:
c. een vrij deel, dat bestaat uit een door de leerling te kiezen afdelingsvak, intrasectorale programma's of intersectorale programma's.
- In de toelichting op artikel 1.2, onderdeel G, zesde lid, ingaan op de omstandigheid dat de te wijzigen bepaling nog niet in werking is getreden en de vraag waarom niet kan worden volstaan met een aanpassing van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, artikel 5, onderdeel F.
- In artikel 1.2, onderdeel J, na "derde lid," invoegen: onderdeel d,.
- In artikel 1.2, onderdeel L, "eerste tot en met derde lid" vervangen door: eerste en tweede lid.
- In artikel 1.3, onderdeel C, "tot en met" vervangen door: en.
- In artikel 1.4, onderdeel A, "onder 4" vervangen door "onder 4," en "onder 2" vervangen door: onder 2,.
- In artikel 1.5, onderdeel B, "eerste lid," schrappen.
- Artikel 1.5, onderdeel B, onder 3, formuleren als volgt:
3. De punt aan het slot van onderdeel c wordt vervangen door: , en.
- In artikel 1.6, "eerste tot en met derde lid" vervangen door: eerste en tweede lid.
- In artikel 1.7, onderdeel P, onder 1 en 2, na "artikel 13" telkens invoegen: , eerste lid,.
- In artikel 1.7, onderdeel P, het voorgestelde nieuwe onderdeel f, de ";" vervangen door: ,.
- In artikel 1.7, onderdeel P, onder 2, sub e, "waarbij aan het slot wordt toegevoegd: of" vervangen door: waarbij de punt aan het slot wordt vervangen door ", of".
- Artikel 1.7, onderdeel Q, formuleren als volgt:
Q
In artikel 7.25, eerste lid, onderdeel b, wordt "artikel 7 van de Wet voortgezet onderwijs BES" vervangen door "artikel 13, eerste lid, van de Wet voortgezet onderwijs BES" en wordt in onderdeel d "artikel 8 van de Wet voortgezet onderwijs BES" vervangen door "artikel 14 van de Wet voortgezet onderwijs BES".
- In de toelichting op artikel 1.7, onderdelen S en T, ingaan op de omstandigheid dat de bepalingen waarnaar zal worden verwezen nog niet in werking zijn getreden.

- In artikel 1.7, onderdeel AA, "vervalt "om"" vervangen door: wordt "is de duur van het besluit om accreditatie of toets nieuwe opleiding 3 jaar" vervangen door: vervallen de besluiten tot het verlenen van accreditatie en tot het verlenen van een toets nieuwe opleiding na 3 jaar.
- In artikel 1.9, "WVO" vervangen door: Wet op het voortgezet onderwijs.
- In de toelichting op artikel 1.9 ingaan op de omstandigheid dat de bepalingen waarnaar zal worden verwezen nog niet in werking zijn getreden.
- In artikel 1.10, "het tweede onderdeel J" vervangen door een meer specifieke omschrijving van het te verletteren onderdeel. In verband daarmee tevens de verhouding van deze wijziging bezien tot artikel II, onderdeel B, van het wetsvoorstel onder Kamerstuknummer 31 412 en Artikel II van het wetsvoorstel onder Kamerstuknummer 32 588.
- In artikel 1.12, onderdeel A, na "ingevoegd" invoegen: en de komma aan het slot van de begripsbepaling van "scholengemeenschap" vervangen door een puntkomma.
- In artikel 1.13, onderdeel B, "de vijfde volzin" gelet op de toelichting vervangen door: het tweede lid.
- In artikel 1.13, onderdeel C, onder 2, ""artikel 9.1.7" wordt telkens vervangen door" vervangen door: In artikel 8.3.2, eerste en tweede lid, wordt "artikel 9.1.7" telkens vervangen door.
- In artikel 3.31, onderdeel A, en artikel 3.32, onderdeel A, waarin artikel V van de wet van 28 maart 1987 (Stb. 157) worden opgenomen, nader motiveren waarom deze onderdelen, gelet op de inhoud en opzet van het huidige artikelen 3 WPO en 3 WEC, nog relevant zijn. Voor zover deze onderdelen nog relevant zijn, die delen van de bepalingen schrappen die uit hun aard een eenmalige werking hebben gehad.
- In artikel 3.31, onderdeel D, en artikel 3.32, onderdeel H, waarin de artikelen VI en VII van de wet van 21 mei 1992 (Stb. 245) en artikel XXII van de wet van 15 december 1993 (Stb. 716) worden opgenomen, die onderdelen schrappen die uit hun aard een eenmalige werking hebben gehad.
- In artikel 3.32, onderdeel F, de dubbele punt schrappen.
- In artikel 5.1, eerste lid, "tweede lid," schrappen.
- In artikel 5.3 "onderdeel Ab" vervangen door: onderdeel Aa.