

Bij Kabinetsmissive van 2 juni 2014, no.2014001038, 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 een wet tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet medezeggenschap op scholen en de Wet voortgezet onderwijs BES ter modernisering en vereenvoudiging van de normen voor onderwijstijd in het voortgezet onderwijs, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel betreft een modernisering van de wettelijke kaders voor onderwijstijd in het voortgezet onderwijs. Het voorstel doet dit door de wettelijke urennorm anders te regelen: per (gehele) opleiding in plaats van per leerjaar en per leerling.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de verantwoording en handhaving van de onderwijstijd en het overgangsrecht. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

1. Verantwoording en handhaving van de onderwijstijd

Het wetsvoorstel vervangt de urennorm per leerjaar door een urennorm per opleiding. Een leerling dient aan het einde van de opleiding voldoende uren onderwijs te hebben gevolgd. Voor de vierjarig opleiding vmbo wordt de urennorm vastgesteld op 3700 uur, voor de vijfjarige opleiding havo op 4700 uur en voor de zesjarige opleiding vwo op 5700 uur. Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel blijkt, dat de regering er voor kiest om bij de verantwoording van de onderwijstijd niet uit te gaan van de geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd per cohort, maar per schooljaar.¹ De regering ziet af van de zogenoemde 'cohortbenadering', omdat er dan voor alle leerlingen gedurende hun gehele opleiding moet worden bijgehouden hoeveel onderwijstijd is geprogrammeerd en gerealiseerd. Dit zou betekenen dat handhaving pas aan het einde van het laatste leerjaar mogelijk is, omdat eerst dan vast te stellen is hoeveel onderwijstijd een leerling gedurende de gehele schoolperiode daadwerkelijk heeft kunnen volgen.

Allereerst wijst de Afdeling erop dat de 'cohortbenadering' niet meebrengt dat er voor alle leerlingen gedurende hun gehele opleiding moet worden bijgehouden hoeveel onderwijstijd er gerealiseerd is. Bij de cohortbenadering kan gekeken worden naar de gerealiseerde onderwijstijd voor het gehele cohort, zonder dat de onderwijstijd per individuele leerling geregistreerd moet worden. Daarnaast wijst de Afdeling erop dat de keuze van de regering meebrengt dat handhaving van de urennorm niet mogelijk is indien de onderwijstijd per schooljaar verantwoord wordt. Omdat er enkel een urennorm voor de gehele opleiding geldt en niet per schooljaar, kan er immers pas na afronding van de opleiding worden beoordeeld of aan de voor de opleiding geldende urennorm is voldaan. Op de voorgestelde wijze van handhaving en het eventueel opleggen van sancties per schooljaar in het licht van de urennorm die betrekking heeft op de gehele opleiding wordt in de toelichting niet nader ingegaan.

¹ Toelichting, paragraaf 5, Verantwoording, toezicht en handhaving.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader op de verantwoording en handhaving van de urennorm in te gaan en uiteen te zetten hoe de gekozen schooljaarbenadering zich verhoudt tot het uitgangspunt van een voor de opleiding als geheel geldende urennorm en het voorstel zo nodig aan te passen.

2. Overgangsrecht

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven, dat er in de schooljaren 2013/2014 en 2014/2015 sprake zal zijn van een overgangsregime waarmee de inspectie rekening zal houden.² In het wetsvoorstel wordt niet voorzien in een dergelijk overgangsregime.

De Afdeling merkt op dat, mede gelet op de met dit wetsvoorstel beoogde stabiliteit, zekerheid en helderheid van een wettelijke urennorm voor alle betrokkenen, een heldere overgangsregeling van belang is. Het dient voor scholen duidelijk te zijn hoe de urennorm in de overgangsjaren 2013/2014 en 2014/2015 door de Inspectie van het Onderwijs gehandhaafd zal worden en welke bandbreedte de scholen in deze periode hebben met betrekking tot het realiseren van deze norm. Een overgangsregeling is vanuit een oogpunt van zorgvuldigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid noodzakelijk.³

Mede gelet op de genoemde brief adviseert de Afdeling het wetsvoorstel aan te vullen en alsnog te voorzien in 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 vice-president van de Raad van State,

² Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Kamerstukken II 2013/14, 31 289, nr. 173.

³ Zie ook aanwijzing 165a van de Aanwijzingen voor de regelgeving bepaalt dat overgangsbepalingen in de te wijzigen regeling worden opgenomen, wanneer dat noodzakelijk is.