

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 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.

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.¹ 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.² 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.

2. Voorwaardelijke delegatie

¹ Artikel XI.

² Artikelsgewijze toelichting bij artikel XI.

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.³ Qua formulering volgt het voorstel hierbij aanwijzing 43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.⁴ 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.⁵ 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.

³ Artikel I, onderdelen B en D.

⁴ 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.

⁵ 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.

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.⁶ 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.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele 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,

⁶ 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.

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.