

Aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer drs. S. Dekker
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20170199/1115

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 3 oktober 2017

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp
Advies *Wetsvoorstel modernisering WVO 20xx*

Mijnheer de Staatssecretaris,

Op 7 juli 2017 heeft u de Onderwijsraad verzocht om een advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel modernisering WVO 20xx (hierna: het wetsvoorstel).

In deze brief geeft de raad zijn advies over het wetsvoorstel. De raad meent dat het wetsvoorstel meer in lijn moet worden gebracht met de primaire bedoeling: een louter technische herziening. De raad pleit daarom voor aanpassing van de doelstelling van het wetsvoorstel door de verwijzingen naar het verbeteren van de begrijpelijkheid van de wet en het verminderen van regeldruk uit de toelichting te halen. Verder adviseert de raad om alert te zijn op onbedoelde en onwenselijke inhoudelijke wijzigingen en mogelijke interpretatieverschillen. Voor aanpassingen met een bredere strekking dan louter een technische wijziging (waaronder de raad bijvoorbeeld verstaat transponering of henummering) is een transparante onderbouwde argumentatie nodig, waarbij ook in bredere zin beleid rond onderwijswetgeving een onderwerp kan zijn. Dit zou kunnen leiden tot diverse inhoudelijke wijzigingen en past daarom niet bij een technische herziening. Tot slot beveelt de raad aan om de bestaande bijzonderheden en uitzonderingen voor Caribisch Nederland op te nemen in de nog op te stellen uitvoeringsregels en overgangsregelingen.

In de eerste paragraaf geeft de raad de aanleiding en de inhoud van het wetsvoorstel weer. Paragraaf 2 onderbouwt het advies. In paragraaf 3 doet de raad tot slot een drietal aanbevelingen ter implementatie van het advies.

1 Inleiding: herzieningsoperatie regelgeving voor het voortgezet onderwijs

1.1 Aanleiding: huidige wet kent volgens initiatiefnemer gebreken

De WVO (Wet op het voortgezet onderwijs) is ingegaan op 1 augustus 1968 en is gericht op de regelgeving van het voortgezet onderwijs. De WVO bevat 124 artikelen, waarvan een groot aantal bestaat uit meerdere leden. Volgens de memorie van toelichting (hierna: toelichting) bij het wetsvoorstel modernisering WVO is de huidige WVO onvoldoende helder, inzichtelijk en toegankelijk. Daarnaast zou de wet voor de gebruikers – onder andere schoolleiders, leraren, ouders/wettelijke verzorgers,¹ leerlingen en bestuurders² – moeilijk te doorgronden zijn.³ Dit zou komen door de vele aanpassingen die de afgelopen decennia in de wet zijn doorgevoerd. Hoewel het

¹ Hierna wordt omwille van de leesbaarheid alleen gesproken over ouders, waarbij tevens wettelijke verzorgers worden bedoeld.

² Andere gebruikers van de WVO zijn volgens de toelichting overig personeel, interne en externe toezichthouders, adviesorganen, rechters, advocaten, notarissen, juridische adviseurs, administratiekantoren, leden van het parlement, Bureau wetgeving van de Tweede Kamer, overheidsjuristen, sectororganisaties zoals de VO-raad en LAKS, uitvoeringsorganisatie DUO, wetenschappers, aanpalende onderwijssectoren, het College voor Toetsen en Examen en medewerkers van diverse ministeries (OCW, EZ, V&J, BZK, Financiën). Memorie van toelichting, p.3.

³ Memorie van toelichting, p.1.

aantal wijzigingen in de eerste jaren na de invoering van de WVO nog meeviel, is de wet inmiddels ongeveer 230 keer gewijzigd. Hierdoor zijn er op diverse plaatsen gaten gevallen in de opbouw en nummering van de WVO. Tot slot is er volgens de toelichting een disbalans ontstaan tussen de WVO zelf en de regelingen op lager niveau. De wet zou op diverse plaatsen regels bevatten die niet behoren tot hoofdelementen van regelgeving, maar eerder thuishoren in lagere regelgeving. Omgekeerd bevat lagere regelgeving enkele regels die in de wet zelf horen te staan. De omvang en ordening van de WVO zouden hebben geleid tot gebruikersongemak en “ervaren regel-druk” onder gebruikers.⁴ In combinatie met de wens om de wet meer duurzaam en toekomstbestendig te maken, vormt dit de aanleiding voor het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel heeft als doel te zorgen voor een optimaal bruikbare, begrijpelijke en duurzame wetgeving voor het voortgezet onderwijs in Europees Nederland en op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Caribisch Nederland). De toelichting stelt dat het wetsvoorstel geen inhoudelijke wijzigingen bevat, maar alleen een herordening en technische herziening omvat.⁵

1.2 Inhoud wetsvoorstel: aanpassingen gericht op verbetering gebruikersgemak

Het wetsvoorstel brengt volgens de toelichting een aantal aanpassingen met zich mee, die met name tot doel hebben de WVO toegankelijker te maken.

Structuurindeling op basis van onderwerpen

De huidige WVO bestaat uit acht titels, die zijn onderverdeeld in verschillende afdelingen en hoofdstukken. Binnen de titel onderwijs is daarbij het formele onderscheid tussen openbaar onderwijs, bekostigd bijzonder onderwijs en particulier onderwijs leidend.

De opbouw van het wetsvoorstel bestaat uit een hoofdstukindeling waarin per hoofdstuk een onderwerp wordt behandeld. Na de algemene bepalingen (hoofdstuk 1) bevat hoofdstuk 2 de regels over het onderwijs, inclusief de regels over examens. Na hoofdstuk 2 komen de randvoorwaarden voor goed onderwijs aan bod: bestuur (hoofdstuk 3), onderwijsvoorzieningen (hoofdstuk 4), bekostiging (hoofdstuk 5), huisvesting (hoofdstuk 6), personeel (hoofdstuk 7), deelname (hoofdstuk 8), experimenten en bijzondere inrichting onderwijs (hoofdstuk 9) en sancties (hoofdstuk 10). Bijzondere regels voor Caribisch Nederland zijn opgenomen in een afzonderlijk hoofdstuk (hoofdstuk 11). De wet wordt afgesloten met invoerings- en overgangsrecht (hoofdstuk 12) en slotbepalingen (hoofdstuk 13).

Modernere taalgebruik en doorlopende, actuele toelichting

De nieuwe artikelen zijn zoveel mogelijk in hedendaagse taal geschreven. Uitgangspunt is dat de formuleringen kort en bondig zijn, met begrijpelijk taalgebruik en zo min mogelijk verwijzingen. Daarnaast is een algemene toelichting geschreven op de wet en de hoofdstukken en is ieder artikel voorzien van een toelichting, die de huidige interpretatie van de wet weergeeft. De nieuwe toelichting heeft als doel te voorzien in verduidelijking van de wet als geheel.⁶

⁴ Memorie van toelichting, p.1-3.

⁵ Memorie van toelichting, p.1 en 18.

⁶ Memorie van toelichting, p.8.

Herschikking niveaubepaling van regelgeving

Het wetsvoorstel verplaatst een aantal bepalingen van de wet naar lagere regelgeving of, omgekeerd, 'promoveert' bepalingen naar wetsniveau. Zo zijn in het wetsvoorstel de nadere eisen aan de entreeopleiding voor leerlingen jonger dan zestien jaar geschrapt en is een grondslag opgenomen om deze specifieke eisen bij algemene maatregel van bestuur te regelen.⁷ Omgekeerd bevat het voorgestelde artikel 2.56 enkele inhoudelijke regels voor het eindexamen, die nu nog in het Eindexamenbesluit zijn opgenomen, waaronder de bepalingen over de rekenoets en de verplichting om als onderdeel van het schoolexamen van vwo, havo en de theoretische leerweg een profielwerkstuk te maken.⁸ Verder zullen de algemene maatregelen van bestuur die onder de huidige WVO vallen zoveel mogelijk worden gebundeld tot één Uitvoeringsbesluit WVO.⁹

Integrale toepassing WVO in Caribisch Nederland

De WVO BES (Bonaire, Sint Eustatius, Saba) wordt in de WVO geïntegreerd. Dit betekent dat de WVO van toepassing zal worden in Caribisch Nederland. De toelichting geeft als reden hiervoor dat er de afgelopen vijf jaar veel is gebeurd in Caribisch Nederland. Veel scholen hebben de stap gemaakt naar basiskwaliteit. Deze ontwikkeling rechtvaardigt dat de WVO in beginsel ook van toepassing is in Caribisch Nederland. Daar waar toepassing van de regels onwenselijk of onmogelijk blijkt, bijvoorbeeld vanwege de kleinschaligheid van de eilanden en de geografische ligging, geeft hoofdstuk 11 uitzonderingen of aanpassingen van de regeling.¹⁰

2 Advies: beperk het wetsvoorstel tot een technische herziening

Hoewel de voorgestelde aanpassingen meer helderheid en overzicht in de structuur van de wet bieden (een uitgangspunt waarin de raad in zijn algemeenheid voorstander van is), maakt het wetsvoorstel zijn pretenties onvoldoende waar. De toelichting en formuleringen in de wet zelf dienen beter afgestemd te worden op het algemene uitgangspunt van het voorstel: het bewerkstelligen van een technische herziening van de WVO.

De Onderwijsraad is in het algemeen positief over de voorgestelde herziening van de WVO. Het wetsvoorstel zorgt voor een meer overzichtelijke en modernere wet. Wel is de raad van mening dat het doel dat het voorstel zal bijdragen aan de begrijpelijkheid van de wet en zal leiden tot minder ervaren regeldruk, niet voldoende wordt waargemaakt. Het doel van het wetsvoorstel dient beperkt te worden tot louter een technische herziening.

Het wetsvoorstel beoogt geen inhoudelijke wijzigingen. Aan deze verwachting wordt niet volledig voldaan. Op diverse plekken worden begrippen gewijzigd (of juist uit de wettekst of toelichting gehaald), waardoor interpretatieverschillen kunnen ontstaan. Hoewel interpretatieverschillen bij een herschrijving van de wet en toelichting niet helemaal te voorkomen zijn, is het zaak om hier alert op te zijn en onwenselijke wijzigingen uit het wetsvoorstel en de toelichting te halen. Voor Caribisch Nederland wijst de raad op mogelijke onwenselijke inhoudelijke wijzigingen ten gevolge van de nog ontbrekende uitvoeringsregels en beperkte overgangsregels.

De argumenten voor dit advies worden in deze paragraaf uitgewerkt.

⁷ Artikel 2.40, lid 2, onder h.

⁸ Artikel 4 lid 3 en het eerste lid, onderdeel d, van de artikelen 11, 12, 13 en 22 tot en met 25 van het Examenbesluit VO.

⁹ Memorie van toelichting, p.7. Algemene maatregelen van bestuur die zowel op de WVO of de WVO BES als op een of meer andere sectorwetten berusten (waaronder het Besluit bekwaamheden onderwijspersoneel, het Besluit samenwerking VO-BVE en het RMC-besluit), blijven apart voortbestaan en worden dus niet opgenomen in het Uitvoeringsbesluit WVO. Memorie van toelichting, p.8.

¹⁰ Memorie van toelichting, p.29-30.

2.1 Argument 1: doelstelling ‘meer gebruikersgemak en minder ervaren regeldruk’ wordt onvoldoende waargemaakt

Het wetsvoorstel heeft als doel “een bruikbare, begrijpelijke en duurzame wetgeving” en een bijdrage aan het verminderen van “het gevoel van regeldruk, veroorzaakt door onbegrepen regels”.¹¹ De raad vindt het positief dat er groot onderhoud aan de wet wordt gepleegd. De huidige wet is versnipperd en verdeeld over meerdere, niet altijd logisch op elkaar volgende titels, afdelingen en hoofdstukken. Wel vraagt de raad zich af of gebruikers met dit voorstel ook daadwerkelijk meer gebruiksgemak zullen ervaren. Daarnaast is volgens de raad de relatie tussen gebruiksgemak en ervaren regeldruk, zoals de toelichting veronderstelt, niet vanzelfsprekend.

Verwachtingen over meer gebruiksgemak te hooggespannen

Het antwoord op de vraag of de voorgestelde WVO zal leiden tot een beter hanteerbare en bruikbare wet, is niet eenduidig te geven. Verschillende categorieën gebruikers zullen verschillende wensen hebben. Zo kunnen schoolbesturen belang hebben bij rechtszekerheid over de bekostiging, wat kan leiden tot een sterke (juridische) detaillering van regels. Het loslaten van de indeling van regels voor openbaar onderwijs, bekostigingsvoorwaarden voor bijzonder onderwijs en niet-bekostigd onderwijs kan voor deze groep onwenselijk zijn.¹² Zij hebben belang bij een ordening van bepalingen waaruit de status van die bepalingen blijkt en aan de hand waarvan direct bepaald kan worden of een bepaling voor hen geldt. Ouders en leerlingen hebben er daarentegen belang bij dat zij eenvoudig kunnen vinden wat hun rechten en plichten zijn. Zij zullen daarom wellicht wetgeving willen waarbij eerst de bepalingen over onderwijs (hoofdstuk 2) en hun eigen rechten en plichten aan bod komen en daarna pas de bepalingen die betrekking hebben op het stelsel.

De raad vindt dat het wetsvoorstel positief bijdraagt aan de leesbaarheid van de wet. Tegelijkertijd staan nog steeds op meerdere plekken in de wet lange artikelen en ingewikkelde formuleringen en verwijzingen. Zo is het de vraag of een ouder die wil weten of een school voor voortgezet speciaal onderwijs moet voldoen aan examen-eisen, uit de voeten kan met een zinsnede zoals: “Voor een aangewezen school kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld in afwijking van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde regels die gelden ingevolge het eerste en tweede lid, met dien verstande dat bij algemene maatregel van bestuur ook kerndoelen kunnen worden vastgesteld in aanvulling op de kerndoelen die zijn vastgesteld op grond van artikel 11b WVO”.¹³ Ook het voorgestelde artikel 2.51 over samenwerkingsverbanden is door de omvang (het artikel bevat negentien leden met soms meerdere onderdelen) niet goed leesbaar. Complexe formuleringen in de wet en lange bepalingen zijn soms nodig om juridisch gezien volledig te zijn. Niettemin zouden volgens de raad de verwachtingen over de betere begrijpelijkheid en bruikbaarheid van de wet voor directbetrokkenen getemperd mogen worden.

Directe relatie tussen gebruikersgemak en regeldruk niet voldoende aangetoond

De toelichting veronderstelt dat meer gebruikersvriendelijkheid leidt tot een afname van de hoeveelheid (ervaren) regeldruk. Het is maar zeer de vraag of dit het geval is. Gebruikers kunnen last hebben van verschillende soorten regeldruk: feitelijke regeldruk, potentiële regeldruk of ervaren (interne) regeldruk.¹⁴ Onderwijsprofessionals ervaren bijvoorbeeld regeldruk bij veel standaardregels. Zij hebben behoefte aan professionele

¹¹ Memorie van toelichting, p.1 en 36.

¹² Volgens de toelichting is “[h]et niet zo dat het moeten benoemen van bepalingen als bekostigingsvoorwaarde voor het bijzonder onderwijs, als regel voor het openbaar onderwijs, of als beide, in de weg staan aan een indeling naar onderwerp. Dat bewijzen ook de WHW en de WEB, die al een inhoudsbepaalde hoofdstukindeling hebben.” Memorie van toelichting, p.6.

¹³ Artikel 2.75 lid 4.

¹⁴ Van Gestel, R.A.J. & Hertogh, M.L.M. (2006), *Wat is regeldruk? Een verkennende internationale literatuurstudie*.

ruimte.¹⁵ Uit onderzoek blijkt verder dat leraren er vooral bij gebaat zijn als duidelijk is waarom de regels er zijn, hoe er in de organisatie mee omgegaan wordt en wat dit betekent voor de relatie tussen de leiding en de leraar.¹⁶ De toelichting bij het wetsvoorstel toont volgens de raad onvoldoende aan waarom het wetsvoorstel zal bijdragen aan een afname van de ervaren regeldruk voor de gebruikers van deze specifieke wet. Regeldruk is in dit verband een complex fenomeen, dat van meer factoren afhangt dan de sectorwetgeving. De enkele verwijzing naar de gesprekken die hierover in het kader van de Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017 zijn gevoerd, zijn volgens de raad hiervoor te beperkt. Bovendien waren dit gesprekken die regelgeving in meer algemene zin betroffen en niet specifiek over de WVO.

2.2 Argument 2: technische wijzigingen bevatten risico op inhoudelijke interpretatieverschillen

Door de taalkundige aanpassingen, nieuwe hoofdstukindeling en herordening is de WVO beter leesbaar en overzichtelijker geworden. Tegelijkertijd ziet de raad hierin ook een risico: door de aanpassingen kan de inhoudelijke betekenis van begrippen en de interpretatie ervan veranderen. Dit kan ook rechten en plichten van actoren en juridische verhoudingen wijzigen.

Taalwijzigingen leiden op een aantal plekken tot mogelijke inhoudelijke interpretatieverschillen

Een aantal taalkundige aanpassingen in het wetsvoorstel leidt tot wijzigingen in de inhoudelijke betekenis van regels en begrippen, waardoor de interpretatie van de desbetreffende bepaling anders kan worden. De omvang van zulke veranderingen lijkt redelijk beperkt gebleven, maar de raad vindt het belangrijk om hierop te wijzen. Hoewel het bij taalkundige aanpassingen in wetteksten onvermijdelijk is dat soms ook de inhoudelijke betekenis wijzigt, bestaat het risico dat een rechter een andere betekenis van een begrip in een artikel gebruikt dan de betekenis die is beoogd. Dit maakt de wet kwetsbaar en is bovendien onwenselijk voor de rechtszekerheid voor betrokkenen: zij moeten erop kunnen vertrouwen dat de voorgestelde WVO louter een technische operatie betreft en geen wijzigingen omvat die voor hun rechtspositie van invloed zijn.

Voorbeelden van inhoudelijke interpretatieverschillen door modern taalgebruik

De raad noemt hier ter illustratie twee voorbeelden van wijzigingen die mogelijk gevolgen hebben voor de rechtspositie van betrokkenen. Ten eerste het voorgestelde artikel 2.49, dat regelt dat zieke leerlingen op effectieve wijze voldoende onderwijs kunnen ontvangen. Het huidige artikel 6b stelt dat zieke leerlingen op adequate wijze voldoende onderwijs kunnen genieten. De term 'effectief' wijst op het behalen van een bepaald resultaat. Adequate aanboding van onderwijs heeft een andere betekenis en kan worden uitgelegd als een inspanningsverplichting van de school (onderwijsinstelling) op voldoende onderwijs aan zieke leerlingen. De toelichting noemt nog een derde begrip en spreekt over de verantwoordelijkheid van de school om zorg te dragen voor een *goede* voortzetting van het onderwijs naast, waarschijnlijk op basis van de oude bepaling, een adequaat onderwijsaanbod.

Het tweede voorbeeld betreft het voorgestelde artikel 3.37. Dit artikel regelt de bevoegdheid van de minister om een aanwijzing te geven als er sprake is van wanbeheer van één of meer bestuurders of toezichthouders. In dit artikel is toegevoegd dat het bevoegd gezag (het schoolbestuur) verplicht is aan een aanwijzing te voldoen. Dit zou nu al impliciet volgen uit het huidige artikel 104, lid 1 (ondergebracht in het voorgestelde artikel 10.1).¹⁷ Door dit expliciet te maken, wordt het opvolgen van een aanwijzing een nieuwe wettelijke verplichting voor het

¹⁵ Zie hierover Onderwijsraad (2016), *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*.

¹⁶ Van Kuijk, J., Van Rens, C., Elfering, S. & Van Gennip, H. (2008), *Beleving van regeldruk in het onderwijs*.

¹⁷ Memorie van toelichting, p.223.

bevoegd gezag. Bezien in samenhang met artikel 4.49, lid 1, sub c, Algemene wet bestuursrecht biedt dit de mogelijkheid voor de minister om de bekostiging niet alleen in te houden of op te schorten, maar nu ook (geheel) in te trekken en reeds ontvangen bekostiging terug te vorderen.

Door de herordening kan de inhoudelijke betekenis van een artikel wijzigen

Met de nieuwe hoofdstukindeling wil het wetsvoorstel een logische en werkbaar indeling creëren.¹⁸ Hoewel veel gebruikers dit inderdaad als zodanig zullen ervaren, is het risico van de nieuwe indeling dat de inhoudelijke betekenis van een artikel wijzigt doordat de context van het artikel verandert. De wet is opgezet volgens een bepaald systeem waaruit de bedoeling van de wetgever kan worden afgeleid. De strekking van een bepaling kan worden afgeleid uit de plaats van die bepaling binnen de wet. Door een wijziging in de indeling kan de regeling een andere inhoudelijke betekenis krijgen of anders gelezen worden.

Voorbeelden van inhoudelijke wijzigingen door herordening

Ook hierbij heeft de raad twee voorbeelden ter illustratie. Het eerste voorbeeld gaat over onderwijsachterstanden. Het voorgestelde artikel 2.37 in de paragraaf over inrichting van het voortgezet onderwijs regelt de opdracht om het onderwijs zo in te richten dat op structurele en herkenbare wijze aandacht besteed wordt aan bestrijding van (taal)achterstanden. Door daarnaast de regels inzake het overleg onderwijsachterstandenbeleid (voorgestelde artikel 3.41) in het hoofdstuk over het bestuur onder te brengen, wordt de suggestie gewekt dat de bestrijding van achterstanden in het onderwijs de verantwoordelijkheid is van de schoolbesturen. Dit strookt niet met de gedachte dat er sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten en onderwijsinstellingen met betrekking tot het bestrijden van achterstanden.

Het tweede voorbeeld betreft de bepalingen die gaan over de inrichting van het onderwijs (de voorgestelde artikelen 2.4-2.8 en artikelen 2.23-2.24). Door de herschikking en herformulering van de artikelen lijkt er nu sprake te zijn van een zorgplicht voor schoolbesturen om niet alleen een onderwijsprogramma aan te bieden in een logische opbouw, opklimmend in niveaus op een wijze die past bij de leeftijd van de leerlingen, maar ook in zijn algemeenheid in te staan voor een voldoende vervolg- of studiesucces van hun leerlingen.¹⁹ Dit zou geïnterpreteerd kunnen worden als een resultaatverplichting in plaats van een inspanningsverplichting.

Voor Caribisch Nederland zullen mogelijk nieuwe voorschriften gelden

Door de integrale toepassing van de voorgestelde WVO op Caribisch Nederland zullen bepaalde voorschriften die eerder voor deze landen niet golden, nu mogelijk wel van toepassing worden. Dit speelt bij de regels die nog opgenomen zullen worden in het Uitvoeringsbesluit en de nog op te nemen overgangsregels door middel van de aangekondigde aanpassingswet WVO. Wat betreft de uitvoeringsregels verwijst het wetsvoorstel op diverse plaatsen naar de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, bijvoorbeeld de voorgestelde artikelen 2.56 (inhoud eindexamen) en 2.57 (examenprogramma's). Deze artikelen regelen dat voor de rekentoets en het vaststellen van het examen Nederlands de referentieniveaus in acht moeten worden genomen.²⁰ In artikel 47a WVO BES is geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur referentieniveaus voor Caribisch Nederland worden vastgesteld, maar dit is (nog) niet gebeurd. Mocht het nog op te stellen Uitvoeringsbesluit ook (integraal) van toepassing worden verklaard op Caribisch Nederland, dan zouden de referentieniveaus die nu in Europees

¹⁸ Memorie van toelichting, p.7.

¹⁹ Het Onderzoekskader VO 2017 verwijst in dit verband naar de rol van loopbaanleren (lob). Loopbaanleren heeft volgens de inspectie een centrale plaats hierin gekregen doordat dit in het examenprogramma is geplaatst via de Regeling examenprogramma's voortgezet onderwijs. Inspectie van het onderwijs (2017), *Onderzoekskader VO 2017*, p.64.

²⁰ Het Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen bevat de referentieniveaus voor het onderwijs in Europees Nederland.

Nederland gelden ook voor Caribisch Nederland gaan gelden.²¹ Voor de overgangsregels is het van belang dat bepalingen uit de huidige WVO BES die nog niet in werking getreden zijn en waarvoor nog geen datum van inwerkingtreding is vastgesteld, zoals de verplichting om een leerlingenstatuut vast te stellen (het voorgestelde artikel 2.100) en regels rondom contractactiviteiten (het voorgestelde artikel 7.34), in de huidige overgangsregelingen worden opgenomen. Uit de toelichting blijkt dat het de bedoeling is dit op een later moment ook te doen,²² maar de raad wil het belang hiervan benadrukken. Zonder overgangsregels zouden deze bepalingen namelijk direct na invoering van het wetsvoorstel ook gaan gelden voor Caribisch Nederland. Zulks past niet bij een operatie die primair ziet op een 'technische' herschikking.

2.3 Argument 3: doorlopende, actuele toelichting kan leiden tot interpretatieverschillen

De staatssecretaris heeft ervoor gekozen om een nieuwe, actuele toelichting bij de wet te schrijven. Dit heeft als voordeel dat gebruikers op eenvoudige en overzichtelijke wijze de uitleg bij een artikel kunnen lezen. Nadeel hiervan is dat een (deels) nieuwe uitleg kan aanzetten tot discussie en onduidelijkheid; de wet en toelichting krijgen immers door middel van deze codificatie een juridische status. Dit is bijvoorbeeld aan de orde wanneer de wet duidelijk is, maar de toelichting iets nieuws toevoegt ('modificatie') waardoor de inhoud van de regel anders kan worden opgevat, of wanneer de toelichting iets anders zegt dan de oorspronkelijke toelichting bij de wettelijke bepaling.

Nieuwe uitleg kan aanzetten tot discussie over betekenis van de wettekst

De nieuwe toelichting bij het wetsvoorstel is een samenvoeging van oude, deels aangepaste toelichtingen bij artikelen en nieuwe toelichtingen bij artikelen waar nog geen uitleg bij geschreven was. Omdat een memorie van toelichting de officiële wetsinterpretatie van de wetgever is, geeft dit inzicht voor gebruikers in hoe de wet te gebruiken. Ook de rechter kijkt naar de toelichting bij geschillen over de interpretatie van de wet. Doordat er een nieuwe (en soms ook gewijzigde) uitleg bij artikelen is gegeven, kan discussie ontstaan over hoe de bepaling uitgelegd moet worden.

Voorbeelden van mogelijke interpretatieverschillen door nieuwe toelichting

Een eerste voorbeeld van mogelijke discussie in de interpretatie van de wet is de toelichting bij het voorgestelde artikel 2.41 (onderwijstijd). Hierin staat dat het besluit of en welke leerlingen bepaalde lessen, zoals zelfstudieuren of keuzewerktijd, moeten volgen "bij uitstek een professionele beslissing is van de leraar".²³ Dit volgt niet uit de wetstekst. In het artikel staat alleen dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor het invullen van de schooluren die in een samenhangend onderwijsprogramma worden gegeven.²⁴ De vraag komt op of de staatssecretaris hiermee een bevoegdheidsverdeling heeft willen regelen buiten de wet om. Is het aan de leraar om te beslissen of een leerling een bepaalde les niet hoeft te volgen of is dit de beslissing van het schoolbestuur? Overigens bestond deze toevoeging al, maar stond deze eerder in een nota naar aanleiding van het verslag bij de wetsbehandeling.²⁵

Ten tweede kan de toelichting bij het voorgestelde artikel 2.89 aanzetten tot discussie. Dit artikel betreft de zorgplicht van het bestuur voor de kwaliteit van het onderwijs. Het bepaalt dat met deze zorgplicht "in elk geval"

²¹ Hoofdstuk 11 van de voorgestelde WVO maakt wel uitzondering voor toepassing van de referentieniveaus voor de instructietaal in het praktijkonderwijs (artikel 11.4).

²² Memorie van toelichting, p.36. Dit zal door middel van een aanpassingswet gebeuren.

²³ Memorie van toelichting (artikelsgewijze toelichting), p.152.

²⁴ Artikel 2.41, lid 5.

²⁵ Nota naar aanleiding van het verslag (2014), Kamerstukken II 2014-2015, 34010 nr.6, p.8.

wordt bedoeld het naleven van de regels uit de WVO en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg. In de toelichting wordt uitgelegd dat met de toevoeging “in elk geval” wordt benadrukt dat kwaliteit breder is dan wettelijke voorschriften.²⁶ Dit staat haaks op de recent in werking getreden Wet voor een doeltreffend onderwijstoezicht, waarin de toezichthoudende bevoegdheid van de inspectie voor het onderwijs is beperkt tot het toezicht op wettelijke voorschriften.²⁷ Hoewel de toelichting ook zegt dat het de bedoeling is dat inspectietoezicht niet wordt uitgebreid, biedt dit wel ruimte voor (opnieuw), zij het onbedoeld, discussie over dit onderwerp. Ook deze toevoeging is door de staatssecretaris overgenomen uit een eerdere nota.²⁸

Begrip school in toelichting sluit niet aan op wettekst

De toelichting schept onduidelijkheid bij het gebruik van het begrip school. In de toelichting staat dat “scholen meer zijn dan schoolgebouwen met een schoolplein”.²⁹ Hieruit kan worden afgeleid dat een school een administratieve eenheid en een organisatorisch verband is. De vraag is of de school als entiteit ook rechten en plichten kan hebben (en dus ook in rechte kan worden aangesproken voor handelen en/of nalaten). Dit uit zich ook in het voorgestelde artikel 2.14. Dit artikel bepaalt dat het schoolbestuur voor de eerste twee leerjaren een samenhangend onderwijsprogramma dient op te stellen. De toelichting vermeldt dat de *school* zich verantwoordt tegenover de minister. Dit terwijl de wetstekst spreekt over het *bevoegd gezag* (het schoolbestuur). Vergelijkbare voorbeelden zijn te vinden in de voorgestelde artikelen 3.2 en 2.41. In de toelichting bij het voorgestelde artikel 3.2 staat: “de school moet een code goed bestuur hanteren”.³⁰ In de toelichting bij het voorgestelde artikel 2.41 staat dat de *school* aanspreekbaar is, terwijl in de wetstekst wordt gesproken over het *bevoegd gezag*.³¹ Juridisch gezien is het bevoegd gezag drager van rechten en plichten en wordt de school door de onderwijsorganisatie in stand gehouden. Het bevoegd gezag bestuurt en vertegenwoordigt de onderwijsorganisatie.³² Uiteindelijk is het bevoegd gezag daarmee beslissingsbevoegd en aanspreekbaar. Het gebruik van het begrip school in de toelichting is juridisch gezien onjuist en in strijd met de corresponderende wetsartikelen.

3 Drie aanbevelingen

Het uitgangspunt dat het wetsvoorstel slechts een technische herziening is, strookt niet geheel met hoe het wetsvoorstel zijn beslag heeft gekregen. De raad pleit voor aanpassing van de doelstelling van het wetsvoorstel door de verwijzingen naar het verbeteren van de begrijpelijkheid van de wet en het verminderen van regeldruk uit de toelichting te halen. De raad adviseert verder om alert te zijn op onwenselijke en onbedoelde inhoudelijke wijzigingen en mogelijke interpretatieverschillen door herschrijvingen en herschikkingen en het opstellen van een nieuwe toelichting. Tot slot beveelt de raad naar aanleiding van dit wetsvoorstel aan om de bestaande bijzonderheden en uitzonderingen voor Caribisch Nederland op te nemen in de nog op te stellen uitvoeringsregels en overgangsregelingen.

²⁶ Memorie van toelichting (artikelsgewijze toelichting), p.123.

²⁷ Wet van 8 april 2016 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht, Staatsblad 2016, 179.

²⁸ *Nota naar aanleiding van het verslag* (2015), Kamerstukken II 2014-2015, 33862 nr. 11, p. 4.

²⁹ Memorie van toelichting, p.14.

³⁰ Memorie van toelichting (artikelsgewijze toelichting), p.203.

³¹ Memorie van toelichting (artikelsgewijze toelichting), p.152.

³² Vermeulen, B.P. & Zoontjes, P.J.J. (2000), Het ‘algemene’ bestuursrecht en het ‘bijzondere bestuursrecht’, in C.A.J.M. Kortmann (red), *De Awb en de bijzondere wetgeving*, p.78-79; en Zoontjes, P.J.J. (2000), *De Awb en de bijzondere wetgeving*, p.78-79.

Deze aanbevelingen worden hieronder kort toegelicht.

3.1 Aanbeveling 1: beperk de doelstelling van het wetsvoorstel tot technische verbeteringen en een herordening

De raad adviseert om de doelstelling van het wetsvoorstel aan te passen en alleen te richten op een technische herziening van de wet. De doelstelling is dan beperkt tot een herziening die alleen wetstechnische verbeteringen en een herordening van de wet omvat. Dit met het doel om de wet overzichtelijker op te zetten en onduidelijkheden weg te nemen. De wet kan zo bijdragen aan het zoveel mogelijk voorkomen van uitvoeringsproblemen in de toekomst. De huidige doelstelling van het wetsvoorstel belooft meer te doen dan wordt waargemaakt. Hoewel het modernere taalgebruik en de kortere zinnen positief bijdragen aan de begrijpelijkheid van de wet, zijn de verwachtingen rondom de begrijpelijkheid van de wet nu wel erg hooggespannen. Hetzelfde geldt voor de aanname dat het wetsvoorstel zal bijdragen aan het verminderen van de ervaren regeldruk die uitgaat van de WVO. Het verbeteren van de begrijpelijkheid van de regels en verminderen van regeldruk worden met het voorstel naar alle waarschijnlijkheid niet gerealiseerd, of in ieder geval niet op overtuigende wijze.

3.2 Aanbeveling 2: zorg voor een goed evenwicht tussen juridische juistheid en begrijpelijkheid voor gebruikers

De raad adviseert om wijzigingen die aanleiding kunnen geven tot interpretatieverschillen, uit het voorstel en/of de toelichting te halen. Aandacht zal hierbij moeten worden besteed aan het (zoveel mogelijk) behouden van de taalkundige en structuurverbeteringen. Een goede balans tussen de juistheid en volledigheid van de wet en de begrijpelijkheid voor gebruikers is van belang. Niettemin dient het uitgangspunt te zijn dat wat er in de wet en toelichting staat, zoveel mogelijk in overeenstemming is met de huidige inhoud en/of vigerende interpretatie van de wet, en dat wijzigingen in de inhoud en mogelijke interpretatieverschillen tot een minimum worden beperkt (codificatie, maar geen modificatie). Hoewel de toelichting aangeeft dat de wetswijziging geen wijzigingen op inhoud met zich mee zal brengen, constateert de raad dat er toch op diverse plaatsen interpretatieverschillen kunnen optreden als gevolg van de wijzigingen. Dit kan gevolgen hebben voor de rechten en plichten van gebruikers en leiden tot wijzigingen in het rechtsgevolg van bepalingen. Dergelijke wijzigingen passen niet bij de doelstelling van dit wetsvoorstel. Hierbij merkt de raad op dat het wetsvoorstel tevens aanleiding biedt om in bredere zin na te denken over onderwijswetgeving. De gegeven argumentatie voor de herziening van de WVO (verbetering van de helderheid, inzichtelijkheid en toegankelijkheid) kan ook opgaan voor andere sectorale onderwijswetgeving, zoals de WHW (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek).³³ Daarnaast zijn ook meer ingrijpende hervormingen in de onderwijswetgeving denkbaar.³⁴ Voor een inhoudelijke herziening is echter een herbezinning nodig op de wijze waarop onderwijswetgeving wordt vormgegeven. Dit reikt verder dan een technische herziening.

³³ De WHW is sinds de inwerkingtreding al ruim 130 maal gewijzigd, hetgeen de toegankelijkheid van de wet niet ten goede is gekomen. Zie hierover ook Raad van State, Advies W05.12.0037/1, vrijdag 22 juni 2012 ("Ook zijn door opeenvolgende wijzigingen gaten gevallen in de volgorde van de artikelen, waardoor de wet lijkt op een slagveld van gevallen, met hier en daar nog een eenzame strijder. Daarnaast wordt de wet gekenmerkt door een overdaad aan verwijzingen, die bij een duidelijke structuur niet nodig zouden zijn").

³⁴ Waarbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan verankering van het leerrecht in de wetgeving van het funderend onderwijs. Zie Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht (2016), *Leerrechten als structurele grondslag voor wetgeving*. Bijlage bij Kamerbrief OCV over 10e voortgangsrapportage passend onderwijs, kenmerk 1098481, 6 december 2012.

3.3 Aanbeveling 3: zorg dat de regelgeving voor Caribisch Nederland geen inhoudelijke wijzigingen omvat

De staatssecretaris heeft de intentie geuit om alle overgangsregelingen voor Caribisch Nederland die op dit moment gelden onder de WVO BES, over te nemen in de nog op te stellen aanpassingswet. De raad ondersteunt deze intentie, waarbij hij pleit eenzelfde route te volgen voor de nog op te stellen uitvoeringsregels voor Caribisch Nederland. Deze zouden ook identiek moeten zijn aan de huidige uitvoeringsregels onder de WVO BES. Het wetsvoorstel leidt tot inhoudelijke wijzigingen voor het voorgezet onderwijs in Caribisch Nederland indien de uitvoeringsregels en overgangsregelingen niet in overeenstemming worden gebracht met de huidige situatie. Inhoudelijke wijzigingen zijn gelet op het doel van het voorstel onwenselijk. Bovendien zouden dergelijke wijzigingen het zorgvuldige wetgevingsproces schaden, omdat er geen deugdelijke discussie heeft plaatsgevonden over wat er op het gebied van regelgeving van het voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland gewijzigd zou moeten worden (of al eerder in werking zou moeten treden). Het valt buiten het doel van het wetsvoorstel om het regelniveau in Caribisch Nederland te verhogen.

We zien uw reactie op dit advies graag tegemoet in de memorie van toelichting bij het uiteindelijke wetsvoorstel.

Met beleefde groet,



Prof. dr. H. Maassen van den Brink
Voorzitter



Drs. P.H.G.J. Cramers MPM
Secretaris