

Vergaderjaar 2001–2002

28 135

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met onder meer de invoering van een regeling voor de bekostiging van het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs en een regionaal zorgbudget

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 25 oktober 2001 en het nader rapport d.d. 27 november 2001, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mede namens de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 25 juli 2001, no.01.003631, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van een regeling voor de bekostiging van het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs en een regionaal zorgbudget.

Het voorstel van wet strekt tot invoering dan wel wijziging in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) van bepalingen betreffende de inrichting, de uitvoering en de bekostiging van het zogenaamde zorgbudget voor het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs binnen het voortgezet onderwijs. De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel naast een aantal opmerkingen van technische aard een opmerking over het geven van voorschriften omtrent de vaststelling en uitkering van het budget als bedoeld in artikel 77, vierde lid, WVO bij ministeriële regeling zoals in het overgangsartikel II is voorgesteld. De Raad heeft daar gelet op de aard van de te regelen materie bezwaar tegen. Voorts wordt aanpassing van het wetsvoorstel geadviseerd in verband met de te verwachten inwerkingtreding van de Tijdelijke referendumwet (Trw) met ingang van 1 januari 2002. Bovendien wordt een opmerking gemaakt over de in het wetsvoorstel opgenomen wachttijd die zal gelden voor vreemdelingen als bedoeld in artikel 27, lid 1a, onder b en c, WVO die praktijkonderwijs willen gaan volgen. Het college is van oordeel dat in verband met de genoemde punten aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 25 juli 2001, nr. 01.003631, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 oktober 2001, nr. W05.01.0376/III, bied ik U hierbij, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Raad geeft u in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

1. In het overgangsartikel III wordt voorgesteld de voorschriften omtrent de vaststelling en uitkering van het budget als bedoeld in het nog niet in werking getreden artikel 77, vierde lid, WVO¹ voor het eerste schooljaar van het leerwegondersteunend- en het praktijkonderwijs, dat aanvangt op 1 augustus 2002, te regelen bij ministeriële regeling indien het niet meer mogelijk is dit te doen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. De reden daarvoor is volgens de toelichting op het overgangsartikel dat het wellicht niet meer voor het eerste schooljaar mogelijk is de in artikel 77, vierde lid, WVO voorgescreven algemene maatregel van bestuur die het zorgbudget vaststelt vanwege de daaraan verbonden voorgeschreven voorhangprocedure tijdig in het Staatsblad te plaatsen. Daarbij wordt nog opgemerkt dat van het overgangsartikel alleen gebruik wordt gemaakt indien die tijdige plaatsing niet haalbaar is. Nog daargelaten dat een algemene maatregel van bestuur, ook al is daar een voorhangprocedure aan gekoppeld, snel tot stand kan worden gebracht, heeft het college er ernstig bezwaar tegen dat bekostigingsregels voorzover het de basisregels betreft bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Daarbij wijst de Raad erop dat, mede gelet op aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), delegatie aan de minister op grond van de aard van de te regelen materie te ver gaat. In verband hiermee adviseert de Raad artikel III in het voorstel van wet achterwege te laten.

1. De visie van de Raad dat de bekostigingsregels voor zover het basisregels betreft moeten worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur wordt onderschreven. Deze algemene maatregel van bestuur zal dan ook zo spoedig mogelijk tot stand worden gebracht. Gelet op de noodzaak om de bedoelde regels tegelijk met het wetsvoorstel in werking te laten treden en de onzekerheid, mede in verband met het verkiezingsreces van de Tweede Kamer, over de haalbaarheid van de beoogde invoeringsdatum (1 augustus 2002) voor de algemene maatregel van bestuur, is er echter behoefte aan een wettelijke basis voor een tijdelijke ministeriële regeling. De zonodig daarop te baseren regeling zal zo spoedig mogelijk worden opgevolgd door een algemene maatregel van bestuur.

2. In artikel VI, de inwerkingtredingsbepaling, wordt voorzover het betreft de onderdelen I en II geen rekening gehouden met de Trw. In het eerste lid wordt bepaald dat de artikelen II en III in werking treden met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst. In het tweede lid wordt bepaald dat de daar opgesomde bepalingen in werking treden met ingang van 1 augustus 2002. In verband met de inwerkingtreding van de Trw op 1 januari 2002, dient overwogen te worden, de tekst van artikel VI, eerst en tweede lid, te wijzigen in die zin dat de daarin opgesomde bepalingen in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip (aanwijzing 178, model C, Ar) dan wel op de eerste dag van de derde maand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij worden geplaatst (aanwijzing 178, aangepast model A, Ar). Voorzover dat voor wat betreft de in het eerste lid opgesomde bepalingen vanwege de spoedeisendheid van de invoering tot onoverkomelijke problemen stuit, geeft de Raad in overweging dat lid te wijzigen in die zin dat de daarin opgesomde bepalingen onder toepassing van artikel 16 Trw in werking treden met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

¹ Artikel I, onder JJ, van de Wet van 25 mei 1998 tot wijziging van onder meer de Wet van 25 mei 1998 van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van leerwegen in de hogere leerjaren van het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend beroepsonderwijs, alsmede van leerwegondersteunend en praktijkonderwijs (regeling leerwegen mavo en vbo; invoering leerwegondersteunend en praktijkonderwijs) (Stb. 1998, 337).

2. Artikel VI, de inwerkingtredingsbepaling, is in lijn met het advies van de Raad aangepast.

3. In artikel I, onder E, wordt voor een vreemddeling als bedoeld in artikel 27, lid 1a, onder b of c, WVO een wachttijd van een jaar na de toelating tot het voortgezet onderwijs voorgesteld alvorens die met het praktijkonderwijs mag beginnen. De wachttijd wordt volgens de toelichting op artikel I, onder E, ingevoerd om te voorkomen dat vreemdelingen die geen leerproblemen maar wel taalproblemen hebben in het praktijkonderwijs worden geplaatst. De Raad heeft hiervoor begrip indien die zin zo moet worden verstaan dat de wachttijd

niet geldt voor vreemdelingen met een leerprobleem die geen taalprobleem hebben. Verondersteld mag immers worden dat er vreemdelingen zijn die geen taalproblemen hebben, maar die vanwege leerproblemen wel in aanmerking komen voor het volgen van praktijkonderwijs. Of aan de toelichting de evengoemde uitleg mag worden gegeven, is het college niet duidelijk. Op grond van het vorenstaande wordt geadviseerd de toelichting met inachtneming van hetgeen hiervoor is opgemerkt te verduidelijken en zo nodig de in geding zijnde bepaling daarmee in overeenstemming te brengen.

3. Overeenkomstig het advies van de Raad is de toelichting op de bepaling over de wachttijd voor vreemdelingen bij plaatsing in het praktijkonderwijs verduidelijkt en is de in het geding zijnde bepaling daarmee in overeenstemming gebracht.

4. In paragraaf 1.6. Financiële gevolgen van het Algemeen deel van de toelichting wordt de verwachting uitgesproken dat het wetsvoorstel niet leidt tot verhoging van de kosten van de regionale verwijzingscommissies en dat voor wat betreft de overige uit de uitvoering voortvloeiende kosten een structureel budget van 88 miljoen, naar mag worden aangenomen guldens, beschikbaar zal zijn. Aangezien het gedeeltelijk om een leerlinggebonden open-einde bekostiging gaat, waar de Raad zich mee kan verenigen omdat het op leveren van kwaliteit en om leerlinggebonden maatwerk gaat en ook omdat er na verloop van tijd toch een evaluatie met bijsturingmogelijkheid zal plaatsvinden, kan, vooral ook omdat berekeningsnormen en bedragen per leerling ter vaststelling van de middelen nog ontbreken, niet worden overzien waarop de uitgesproken verwachtingen zijn gebaseerd. Mede met het oog op een goed uit te voeren evaluatie over de verschillende jaren beveelt het college aan in de toelichting in ieder geval een indicatie op te nemen van de gedurende de komende jaren op te nemen aantallen te indiceren leerlingen per onderwijsvorm, die extra zorg behoeven. Daarnaast is het gewenst de argumenten waarop de verwachtingen en het berekende structurele budget op zijn gebaseerd sterker te motiveren. Overigens merkt het college op dat het in verband met de vermoedelijke invoeringsdatum van het wetsvoorstel de voorkeur verdient bedragen in euro's op te nemen.

4. De paragraaf over de financiële gevolgen is overeenkomstig het advies van de Raad aangepast.

5. Het wetsvoorstel is een logisch gevolg op de veranderingen in onder meer het voortgezet onderwijs waarbij de afschaffing van het voortgezet speciaal onderwijs centraal staat. Leerlingen uit het voormalige individueel voorbereidend beroepsonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs zullen nu met een speciale zorgindicatie met bijbehorende middelen opvang vinden in het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs verbonden aan scholen voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs, scholen voor voorbereidend beroepsonderwijs en scholengemeenschappen waarvan die onderwijsvormen deel uitmaken. Hoewel in de considerans van de Wet van 25 mei 1998 van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van leerwegen in de hogere leerjaren van het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend beroepsonderwijs, alsmede van leerwegondersteunend en praktijkonderwijs (Regeling leerwegen mavo en vbo; invoering leerwegondersteunend en praktijkonderwijs, Stb. 1998, 337) al sprake is van de consequenties van de afloop van de geldigheidsduur van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs in relatie tot de zorg voor de vorenbedoelde leerlingen, is pas in het voorgelegde wetsvoorstel sprake van afschaffing van het voortgezet speciaal onderwijs en de daarmee gepaard gaande schrapping van de daarover handelende bepalingen in de WVO. In de bij het wetsvoorstel behorende toelichting wordt de reden van de afschaffing van het voortgezet speciaal onderwijs en de relatie met het wetsvoorstel niet meer belicht. De Raad beveelt met het oog op de duidelijkheid en vooral de inzichtelijkheid van het wetsvoorstel aan alsnog in de toelichting aandacht aan de opgeworpen materie te besteden.

5. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in het algemeen deel van de toelichting aandacht besteed aan het vervallen van deel II van de WVO.

6. *Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

6. De redactionele kanttekening is verwerkt (zie artikel 75c WVO).

7. Van de gelegenheid van het uitbrengen van een nader rapport is gebruik gemaakt door de volgende wijzigingen aan te brengen.

a. In **artikel 10e** wordt niet meer gesproken over toelating tot maar over aanbidding van leerwegondersteunend onderwijs. Dit is zuiverder omdat leerwegondersteunend onderwijs geen afzonderlijke onderwijssoort is, maar een aanvulling op het reguliere onderwijs. Voorts is de eis geschrapt dat een aanvraag bij een regionale verwijzingscommissie wordt ingediend vóórdat de leerling leerwegondersteunend onderwijs ontvangt. Ten slotte is de mogelijkheid toegevoegd dat de regionale verwijzingscommissie tegelijk met de beslissing dat de leerling niet is aangewezen op leerwegondersteunend onderwijs kan bepalen dat de leerling wel toelaatbaar is tot het praktijk-onderwijs. Gebleken is dat deze wijze van uitvoeren door betrokkenen doelmatiger wordt geacht.

b. In **artikel 10g** is de aan toelating tot het praktijkonderwijs gestelde eis van een voorafgaande positieve beslissing van de regionale verwijzingscommissie vervangen door de eis dat voor 1 oktober van het desbetreffende schooljaar bij die commissie een aanvraag is ingediend. Voorts is de mogelijkheid om een aanvraag bij de regionale verwijzingscommissie in te dienen – behalve voor zover het vreemdelingen betreft – beperkt tot leerlingen die rechtstreeks afkomstig zijn van het basisonderwijs of het (voortgezet) speciaal onderwijs. De beperking is in artikel 10e van overeenkomstige toepassing verklaard op het leerwegondersteunend onderwijs. Ten slotte is de mogelijkheid toegevoegd dat de regionale verwijzingscommissie tegelijk met de beslissing dat de leerling niet toelaatbaar is tot het praktijkonderwijs kan bepalen dat de leerling wel is aangewezen op leerwegondersteunend onderwijs (het spiegelbeeld van de eerdergenoemde, in artikel 10e opgenomen, bepaling). Ook aan voornoemde wijzigingen liggen doelmatigheidsredenen ten grondslag.

c. In **artikel 10h** is als nieuwe taak voor de permanente commissie leerlingenzorg opgenomen het adviseren van bevoegde gezagsorganen over het aanbod en de invulling van leerwegondersteunend onderwijs en over het aanbieden van dat onderwijs aan leerlingen voor wie de regionale verwijzingscommissie heeft bepaald dat zij toelaatbaar zijn tot het praktijkonderwijs. In de praktijk is de behoefte aan dergelijk adviezen gebleken.

d. Toegevoegd is de bepaling dat **artikel 11g** wordt geschrapt. Hiermee wordt de toezegging gestand gedaan zoals opgenomen in de brief aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal d.d. 21 juni 2001 (Kamerstukken I 2000/2001, 27 641, nr. 299b, bijlage 3).

e. De bepaling dat leerwegondersteunend onderwijs tot een bij koninklijk besluit te bepalen datum slechts uit 's Rijks kas wordt bekostigd voor zover het bevoegd gezag voor bekostiging in aanmerking kwam op grond van de Wet van 25 mei 1997, Stb. 337, is overgeheveld van het overgangsrechtelijke artikel IV naar artikel **75c, eerste lid, WVO**. Opneming in de WVO verdient uit het oogpunt van de kenbaarheid de voorkeur boven regeling in het overgangsrecht.

f. De bepaling in artikel 10e, eerste lid, dat de minister toestemming kan verlenen tot het verzorgen van leerwegondersteunend onderwijs is vervangen door de bepaling in **artikel 75c, tweede lid**, dat de minister leerwegondersteunend onderwijs voor bekostiging in aanmerking kan brengen. Bij nader inzien is het wenselijk gebleken, de term leerwegondersteunend onderwijs niet te beperken tot het leerwegondersteunend onderwijs waarvoor extra bekostiging wordt verkregen. Een school kan bijvoorbeeld ook met behulp van het in artikel 77, vierde lid, van de WVO bedoelde zorgbudget

leerwegondersteunend onderwijs aanbieden. Feitelijk verandert er door deze wijziging niet veel. Een positieve beslissing van de minister heeft zowel in het oorspronkelijk voorgestelde artikel 10e, eerste lid, als in het nieuwe artikel 75c, tweede lid, als enig gevolg dat de desbetreffende school extra bekostigd wordt voor leerlingen voor wie de regionale verwijzingscommissie heeft bepaald dat zij zijn aangewezen op leerwegondersteunend onderwijs. Ook met betrekking tot de inwerkingtreding is voor artikel 75c hetzelfde geregeld als voor het oorspronkelijke artikel 10e, eerste lid (inwerkingtreding op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip). Wel is in artikel 75c, tweede lid, als eis voor een positieve beslissing van de minister toegevoegd, dat de meerderheid van de overige scholen en scholengemeenschappen in het desbetreffende samenwerkingsverband met de aanvraag instemt. Dit bevordert de totstandkoming van een doelmatig gespreid aanbod van leerwegondersteunend onderwijs.

g. De **artikelen 84 en 86** zijn aangepast aan de onder f genoemde wijzigingen. Voorts is in deze artikelen geregeld dat een leerling in het leerwegondersteunend onderwijs ook voor de extra bekostiging voor dit onderwijs in aanmerking komt als de RVC heeft bepaald dat betrokkene toelaatbaar is tot het praktijkonderwijs. De reden hiervoor is dat het wenselijk is gebleken om de doorstroming van leerlingen uit het praktijkonderwijs naar het leerwegondersteunend onderwijs te bevorderen.

h. Ten slotte zijn enige wijzigingen aangebracht van technische aard.

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,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
K. Y. I. J. Adelmund

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 25 oktober 2001, no. W05.01.0376/III, met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

Voorstel van wet

- In artikel IV «artikel II, eerste of tweede lid, artikel IV, eerste of derde lid, artikel IVa, eerste of tweede lid, of artikel VI, eerste lid, van die wet» wijzigen in: artikel II, eerste of tweede lid, artikel IV, eerste of derde lid, artikel IVa, eerste of tweede lid, of artikel VI, eerste lid, van de Wet van 25 mei 1998 tot wijziging van onder meer de Wet van 25 mei 1998 van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van leerwegen in de hogere leerjaren van het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend beroepsonderwijs, alsmede van leerweg-ondersteunend en praktijkonderwijs (regeling leerwegen mavo en vbo; invoering leerwegondersteunend en praktijkonderwijs) (Stb.1998, 337).