

Vergaderjaar 2013–2014

34 010

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 3 juli 2014 en het nader rapport d.d. 28 augustus 2014, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 juni 2014, nr. 2014001038, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

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

Dit advies, gedateerd 3 juli 2014, nr. W05.14.0163/l, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar ziet aanleiding tot het maken van twee inhoudelijke opmerkingen. Hierna ga ik in op de opmerkingen en ik houd daarbij de nummering aan van het advies.

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 3.700 uur, voor de vijfjarige opleiding havo op 4.700 uur en voor de zesjarige opleiding vwo op 5.700 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.² 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.

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.

1. Verantwoording en handhaving van de onderwijstijd

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad over de verantwoording en de handhaving van de urennorm is paragraaf 5 van het algemeen deel van de toelichting bij het wetsvoorstel verhelderd. Het wetsvoorstel verplicht scholen om jaarlijks te registreren hoeveel uren onderwijstijd per leerjaar zijn geprogrammeerd en zijn gerealiseerd. In paragraaf 5 is ter illustratie de volgende tabel opgenomen:

² Toelichting, paragraaf 5, Verantwoording, toezicht en handhaving.

Schooljaar 2015/2016	Geprogrammeerd	Gerealiseerd
Havo-1	1.000	985
Havo-2	1.010	1.000
Havo-3	990	985
Havo-4	990	980
Havo-5	755	755
Totaal havo	4.745	4.705

Dit stramien stelt de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) in staat om op elk moment inzicht te krijgen in hoeverre een school voldoet of zal kunnen voldoen aan de urennorm die voor de gehele opleiding is vastgesteld. Wanneer daar aanleiding toe is, zal de inspectie op basis van deze jaarlijkse registratie van de uren per leerjaar het gesprek aangaan met een school. Handhaving van de urennorm is hierdoor goed mogelijk. Deze wijze van verantwoording sluit bovendien goed aan bij de op scholen reeds bestaande werkwijze van inroosteren en verantwoording van de roosters aan medezeggenschapsraden en in voorkomende gevallen aan de inspectie. Hierdoor blijven de administratieve lasten voor scholen beperkt. Dat zou anders zijn indien het wetsvoorstel zou eisen dat scholen per cohort leerlingen het aantal onderwijsuren zouden moeten registreren. Indien bij het toezicht en de handhaving zou worden uitgegaan van cohorten, zou voor elk cohort gedurende de hele schoolloopbaan (nominaal vier, vijf of zes jaren) de geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd geregistreerd moeten worden. Dat zou een forse administratieve last betekenen. Bovendien zou dan pas na afronding van de opleiding kunnen worden beoordeeld of voor een bepaald cohort aan de voor de opleiding geldende urennorm is voldaan: dan pas is immers definitief vast te stellen hoeveel onderwijstijd de leerlingen gedurende de hele schoolperiode daadwerkelijk hebben kunnen volgen. Het is dan echter te laat om eventuele tekorten te herstellen. Bijkomende complicerende factor is nog dat de samenstelling van de cohorten steeds wisselt doordat leerlingen verhuizen, leerjaren moeten overdoen of overslaan of overstappen naar een andere opleiding of sector.

De regering accepteert een geringe marge van onzekerheid als consequentie van deze keuze. Deze keuze biedt scholen de mogelijkheid om per schooljaar een andere verdeling van de onderwijsuren over de leerjaren vast te stellen. Voor een bepaald cohort kan dat als consequentie hebben dat zij over de gehele opleiding meer of minder uren onderwijs krijgen aangeboden dan de voor hun opleiding wettelijk vastgestelde norm. De regering ziet echter geen aanleiding om te veronderstellen dat scholen hier niet zorgvuldig en professioneel mee zullen omgaan. Bovendien is, door het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad op de verdeling van het aantal uren over de leerjaren, gewaarborgd dat de keuzes die de school hierin maakt, tot stand komen in goed overleg met alle betrokkenen.

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.³ In het wetsvoorstel wordt niet voorzien in een dergelijk overgangsregime.

³ Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Kamerstukken II 2013/14, 31 289, nr. 173.

*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 rechtsge-
lijkheid noodzakelijk.⁴*

Mede gelet op de genoemde brief adviseert de Afdeling het wetsvoorstel aan te vullen en alsnog te voorzien in overgangsrecht.

2. Overgangsrecht

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad dat het van belang is om zekerheid te bieden ten aanzien van de handhaving van de urennorm in de schooljaren die direct voorafgaan aan de beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is het algemeen deel van de toelichting aangevuld met een paragraaf «Overgangsregime». In lijn met het Nationaal Onderwijsakkoord, het Sectorakkoord Voortgezet Onderwijs en de in paragraaf één van de memorie van toelichting genoemde Kamerbrief over de beoogde contouren van de modernisering van de onderwijstijd in het voortgezet onderwijs, houdt de inspectie bij de handhaving van de urennorm voor de schooljaren 2013/2014 (inmiddels reeds afgerond) en 2014/2015 (momenteel lopend) al rekening met de beoogde aanpassingen. Dit betekent dat in het thans lopende schooljaar 2014/2015 bij het (risicogerichte) toezicht op onderwijstijd zal worden uitgegaan van de over alle leerjaren in dat schooljaar cumulatief geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd. Dat geldt in voorkomende gevallen met terugwerkende kracht ook voor het reeds afgeronde schooljaar 2013/2014. Hier kunnen scholen van uitgaan bij de programmering en realisatie van de onderwijstijd en bij de verantwoording daarvan.

3. Technische en redactionele aanpassingen

In het wetsvoorstel is daarnaast nog een technische wijziging aangebracht, die verband houdt met de grondslag voor de bestaande ministeriële Regeling spreiding schoolvakantie.⁵ Bij de voorbereiding van de met dit wetsvoorstel samenhangende wijziging van de artikelen 16 en 17 van het Inrichtingsbesluit W.V.O. is gebleken dat een deel van de bestaande grondslag voor genoemde ministeriële regeling abusievelijk was komen te vervallen in het derde lid van het nieuw voorgestelde artikel 6g1 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), alsmede in het voorgestelde artikel 12b van de WVO BES. Dit is hersteld. Daarnaast zijn nog enkele redactionele punten verbeterd in de memorie van toelichting. Zo is onder meer de artikelsgewijze toelichting bij de wijziging van artikel 6g uitgebreid met een passage waarin wordt toegelicht dat het bepaalde in het huidige vierde lid van artikel 6g zal worden overgeheveld naar artikel 17 van het Inrichtingsbesluit W.V.O., waardoor het huidige vierde lid komt te vervallen.

⁴ Zie ook aanwijzing 165a van de Aanwijzingen voor de regelgeving bepaalt dat overgangsbepalingen in de te wijzigen regeling worden opgenomen, wanneer dat noodzakelijk is.

⁵ Regeling spreiding schoolvakanties 2013 – 2016, Stcrt. 2013, nr. 27185.

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 vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, 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 Wetenschap,
S. Dekker