

Vergaderjaar 2019–2020

35 297

Regels over het voortgezet onderwijs (Wet voortgezet onderwijs 20xx)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 juni 2020

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de schriftelijke inbreng bij het wetsvoorstel Regels over het voortgezet onderwijs (Wet voortgezet onderwijs 20xx, hierna: WVO 20xx). De regering is erkentelijk voor de getoonde belangstelling en interesse van de leden van de fracties van VVD, CDA, D66, SP, PvdA en SGP voor het wetsvoorstel.

In deze nota naar aanleiding van het verslag reageert de regering op deze vragen en opmerkingen. De vragen van de leden van de verschillende fracties zijn zo veel mogelijk samengevoegd in thema's ten behoeve van de leesbaarheid van de nota naar aanleiding van het verslag en om onnodige herhaling in de beantwoording te voorkomen. Om de beantwoording van de vragen zo overzichtelijk mogelijk te presenteren, is de reactie van de regering op het verslag ingedeeld in lijn met deze thema's, waarbij de indeling van het verslag zoveel mogelijk is gevolgd. Daar waar wordt gesproken over de WVO of lagere regelgeving, wordt in het algemeen zowel gedoeld op de Europees-Nederlandse als de Caribisch-Nederlandse regelgeving, maar is omwille van de beknoptheid volstaan met de verwijzing naar de Europees-Nederlandse regelgeving. De regering is zich ervan bewust dat de beantwoording van de in het verslag gestelde vragen langer heeft geduurd dan gebruikelijk is en vraagt daarvoor uw begrip. Het tijdsverloop is een resultante van de tijd die gemoeid was met de grote zorgvuldigheid die is betracht om – naar aanleiding van een aantal vragen van uw Kamer – de aard van alle bepalingen opnieuw te bezien op hun technische karakter en voorts is vertraging ontstaan als gevolg van een tijdelijke herschikking van capaciteit in het kader van Covid-19. Verder is ernaar gestreefd tegelijkertijd met de beantwoording van de vragen uit het verslag een nota van wijziging te versturen naar uw Kamer. Deze nota van wijziging is bij het verslag gevoegd. De nota van wijziging betreft technische en redactionele verbeteringen in het wetsvoorstel. Een uitgebreidere beschrijving van de aanpassingen vindt u in de toelichting bij de nota van wijziging.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
1.1	Aanleiding voor de voorgestelde wijzigingen van de WVO	2
1.2	Eén wet op het funderend onderwijs	5
1.3	Integrale benadering onderwijswetgeving en wetgevingsagenda	7
1.4	Inhoudelijk of technisch?	10
1.5	Gevolgen van het wetsvoorstel	12
1.5.1	Gevolgen voor aanverwante wetgeving	12
1.5.2	Gevolgen van uitstellen	12
1.5.3	Gevolgen voor de uitvoeringspraktijk	13
1.5.4	Effect op actuele maatschappelijke problemen	14
1.5.5	Gevolgen voor de gelding van oude toelichtingen	15
2.	Probleemschets WVO	15
2.1	Opbouw van de wet/systematiek	15
2.1.1	Indelingsprincipe / artikel 1.5	15
2.1.2	Constitutionele aspecten	18
2.1.3	Bestuur / rechtspersoon / artikel 1.1	18
2.2	Bevoegd gezag	20
2.3	Functies van het onderwijs	20
2.4	Examinering	21
2.5	Begrip bevoegdheid leerkracht	22
2.6	Kennis van de doelgroep	22
3.	Probleemschets WVO BES	23
4.	Inhoudelijk kader	24
4.1	Kwaliteit van het onderwijs / <i>artikel 2.92</i>	24
4.2	Gedragcode	24
4.3	Zieke kinderen	25
4.4	Levensbeschouwelijk	26
II	ARTIKELSGEWIJS	26
Artikel 1.1		26
Artikel 1.5		26
Artikel 2.92		26
Artikel 3.38		26
Artikel 4.1		28

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor de voorgestelde wijzigingen van de WVO

De leden van de CDA- en VVD-fractie onderschrijven de intentie van de regering om te komen tot modernisering van onderwijswetgeving. De leden van de CDA- en SP-fracties vragen waarom deze actualisering op dit moment alleen voor het voortgezet onderwijs wordt ingezet.

Dat de regering ervoor heeft gekozen om de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: WVO) integraal te herzien, heeft vooral te maken met de staat waarin deze wet verkeert. De indeling, ordening en de redactie van de WVO zijn dusdanig verouderd dat wetstechnisch onderhoud noodzakelijk wordt geacht. De keuze om deze onderhoudsoperatie te beperken tot de WVO wordt in paragraaf 1.2 van deze nota toegelicht.

De WVO is een wet die dateert uit de zestiger jaren van de vorige eeuw. Op zichzelf is de levensduur van een wet niet bepalend voor de duidelijkheid van een wet, maar de WVO heeft de grenzen van zijn houdbaarheid bereikt. Er hebben zich in de periode sinds het midden van de jaren

'50 van de vorige eeuw, toen de WVO werd ontworpen, een groot aantal ontwikkelingen in de samenleving en het onderwijs voorgedaan, met de nodige gevolgen voor de wetgeving. De WVO is dan ook vaak – meer dan 250 keer – gewijzigd. Een aantal van die wijzigingen ziet op de invoering van fundamentele onderwijsinhoudelijke vernieuwingen. Daarbij valt te denken aan de basisvorming, de tweede fase van hoger algemeen voortgezet onderwijs (hierna: havo) en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (hierna: vwo), de inrichting van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (hierna: vmbo), onderwijs in de Friese taal en cultuur, de invoering van de referentieniveaus taal en rekenen, passend onderwijs en het invoeren van de profielen in het vmbo. Meer voorbeelden van beleidsontwikkelingen die hebben geleid tot wetwijzigingen zijn te vinden in de memorie van toelichting.

Gevolgen in de ordening en indeling van de wet

De vele wijzigingen hebben gevolgen gehad voor de ordening en de systematiek van de wet. Er zijn «gaten» geslagen in de opbouw van de wet, omdat her en der artikelen als gevolg van wijziging zijn vervallen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vervallen van een voorzieningenregeling¹ en het wijzigen van de bekostiging.² Daarnaast zijn in de loop van de tijd voor deelonderwerpen afzonderlijke titels, paragrafen of afdelingen aan de wet «aangebouwd», terwijl de systematiek van de wet daarvoor weinig ruimte bood. Zo is tussen afdeling I en afdeling II voorzien in een afdeling IA, waarvan ondertussen ook alweer een aantal artikelen is vervallen.³ Daar komt nog bij dat de indeling van de wet niet in overeenstemming is met de Aanwijzingen van de regelgeving, waar de vaste indelingsvolgorde van een wet is neergelegd, te weten: Deel, Hoofdstuk, Titel, Afdeling en Paragraaf, waarbij in een wet in ieder geval in hoofdstukken en paragrafen geordend moet zijn.⁴ De huidige wet volgt de indeling Titel, Afdeling, Hoofdstuk en Paragraaf. Bovendien kent de wet een erg gelaagde structuur, waardoor de wet minder inzichtelijk is. Ook de nummering is niet in overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving. Als gevolg van de vele wijzigingen kent de WVO als vrijwel enige wet in Nederland artikelen met een combinatie van een cijfer-lettercijfer, zoals de artikelen 10b1, 10b2, 85b1, 85c1, 89a1, 89b1 en 96c1. Maar zelfs met deze pragmatische technische vondst loopt de wet qua nummering tegen een grens aan. Het invoegen van een nieuw onderwerp is in bepaalde afdelingen in de WVO qua nummering vrijwel niet meer mogelijk. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de bepalingen over het lerarenregister, die zijn geregeld in de artikelen 41a tot en met 41t WVO, of de bepalingen over voorzieningen in de huisvesting, die zijn geregeld in de artikelen 76a tot en met 76w van de WVO.

Gevolgen voor de verhouding wet en lagere regelgeving

De vele wijzigingen in de loop der tijd hebben ook gevolgen gehad voor de verhouding tussen de regels op wetsniveau en de onderliggende uitvoeringsregels bij algemene maatregel van bestuur. De grondwetgever geeft de wetgever in artikel 23 van de Grondwet de opdracht om de hoofdelementen van het onderwijsbestel te regelen. Het gaat daarbij om het toezicht van de overheid, het onderzoek naar de bekwaamheid en de

¹ Dit had tot gevolg dat het Hoofdstuk II «Voorziening in de huisvesting en inventaris voor zover het betreft andere vormen van voortgezet onderwijs als bedoeld in afdeling IV van titel II» in zijn geheel is vervallen.

² In Hoofdstuk II. Grondslagen van de genormeerde bekostiging, zijn de paragrafen 1, 4 en 5 als gevolg daarvan geheel vervallen.

³ Het betreft de artikelen 76a tot en met 76w van de WVO.

⁴ Aanwijzing 3.56.

zedelijkheid van hen die onderwijs geven, het openbaar onderwijs, de eisen aan de deugdelijkheid en de bekostiging van het bijzonder onderwijs naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs. De grondwetgever laat de wetgever vrij in de afweging op welk niveau deze elementen geregeld dienen te worden. De regels voor het voortgezet onderwijs moeten dus op het juiste niveau worden vastgesteld (wet, AMvB of ministeriële regeling). De Aanwijzingen voor de regelgeving, specifiek aanwijzing 2.19, geeft aan dat tenminste de hoofdelementen bij wet dienen te worden geregeld, waaronder verstaan wordt de reikwijdte, de structurele elementen en de duurzaamste normen. In de regel worden normen die aan wijziging onderhevig zijn aan de lagere wetgever gedelegeerd. Ook kan het voorkomen dat het uit oogpunt van toegankelijke wetgeving beter is om de materiële regeling in zijn geheel op een lager niveau vast te stellen. In de huidige wet- en regelgeving is op dit punt door het verloop van de tijd een disbalans ontstaan. Zo bevat de wet uitvoeringsbepalingen en zijn fundamentele normen en hoofdelementen in lagere regelgeving beland. Voor de keuze van het regelingsniveau, in bijvoorbeeld hoofdstuk 2, zijn onder andere de volgende uitgangspunten gevolgd:

- a. de wet zelf regelt de onderwijskundige hoofdzaken, zoals doel en functie van kerndoelen, de inrichting van de profielen in vwo, havo, mavo en vbo, en de vakken van het praktijkonderwijs. Het aanwijzen van vakken en kerndoelen gebeurt bij (of krachtens) AMvB;
- b. de wet regelt het doel van de samenwerkingsovereenkomsten bij entree-opleidingen en leer-werkovereenkomsten bij leerwerktrajecten. De onderwerpen die in deze overeenkomsten vastgelegd moeten worden, worden geregeld bij AMvB;
- c. regels over vrijstellingen en ontheffingen van het onderwijs worden bij of krachtens AMvB gesteld.

Een voorbeeld is de huidige examenregeling: vrijwel alle regels over de examens in het voortgezet onderwijs staan in het Examenbesluit VO en het Staatsexamenbesluit VO, waar de artikelen 29 en 60 van de WVO de grondslag voor vormen. Over het eindexamen zijn dus fundamentele zaken geregeld op AMvB-niveau, zoals de organisatie van het schoolexamen (zie bijvoorbeeld artikel 32 van het Eindexamenbesluit VO), de maatregelen die genomen kunnen worden bij onregelmatigheden (artikel 5), en de hardheidsclausule (artikel 60). Om die reden is bij de totstandkoming van de WVO 20xx bezien in hoeverre – zonder inhoudelijke wijziging – regelingen op het juiste regelgevingsniveau kunnen worden vastgelegd, zodanig dat de verhouding tussen de wet in formele zin en de AMvB's voldoet aan de eisen van deze tijd en de Aanwijzingen voor de regelgeving. In onderdeel 2.4 van deze nota wordt hier nader op ingegaan, en in de bijlage bij deze nota is in antwoord op een vraag van de leden van de SGP-fractie een vergelijkend overzicht opgenomen van bepalingen inzake examinering die (deels) afkomstig zijn uit lagere regelgeving.

Conclusie

De leeftijd van de wet is, evenals het aantal wijzigingen dat een wet ondergaat, op zichzelf niet doorslaggevend voor de keuze een omvangrijke wetgevingsoperatie als de onderhavige te starten. Wat zo'n operatie wel noodzakelijk maakt, is dat door de vele wijzigingen de wet steeds minder inzichtelijk is geworden voor degenen voor wie de wet geschreven is: de onderwijsinstellingen en de gebruikers van het onderwijs; de leerlingen en hun ouders. De noodzaak van een inzichtelijke wet laat zich vooral voelen wanneer een gebruiker een concrete juridische vraag heeft of wanneer hij wil weten hoe een specifiek onderwerp juridisch is geregeld. De zoektocht van deze gebruiker naar antwoorden wordt

bemoeilijkt doordat de WVO niet (meer) thematisch, systematisch en in overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving is geordend, als gevolg van de hiervoor genoemde disbalans in de wet en tussen de wet en de onderliggende regelingen. Zo wordt een veelomvattende en grote wet als de WVO veel toegankelijker voor de gebruiker als deze aan de nummering van een artikel kan zien in welk hoofdstuk het desbetreffende artikel staat. In de huidige WVO is dat niet het geval.

Al deze overwegingen leidden ertoe dat zo'n acht jaar geleden is gestart met een omvangrijke technische wetgevingsoperatie. De regering meent dat deze overwegingen nog altijd zeer legitiem zijn en vindt technisch onderhoud van de WVO dan ook noodzakelijk om de wet hanteerbaar te maken, ook in het licht van toekomstige wijzigingen. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen een meer op de gebruiker aansluitende ordening te introduceren waarbij, bijvoorbeeld, alle artikelen over het onderwijs bij elkaar gerangschikt zijn in het hoofdstuk Onderwijs. Ook zijn de examenbepalingen en de belangrijkste regels over het staatsexamen systematisch geordend op wetsniveau en in één hoofdstuk (hoofdstuk 2 van de WVO 20xx), zodat ook voor een minder geoefende gebruiker, zoals een ouder, inzichtelijk is waar hij in de wet de voor hem op dat moment van belang zijnde regels kan vinden. De indeling van de nieuwe wet is niet alleen overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving, maar is ook minder gelaagd en daarmee inzichtelijker: in plaats van vier niveaus zijn er twee niveaus, hoofdstukken en paragrafen. Een aantal erg lange onderwijsinhoudelijke artikelen is opgesplitst om de leesbaarheid en toegankelijkheid te vergroten. De artikelen worden met dit wetsvoorstel geordend naar onderwerp (verwante onderwerpen bij elkaar), en naar hun logische plaats in het onderwijsproces. Door de hele WVO 20xx heen is de nummering aangepast. Tevens is de nummering in overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving gebracht. De nieuwe wijze van nummeren verbetert de vindbaarheid van artikelen, doordat per artikel een nummer wordt gebruikt dat bestaat uit het hoofdstuknummer, gevolgd door een doortellend getal. Daardoor is het in de toekomst mogelijk een nieuw hoofdstuk in de wet te voegen zonder de nummering te onderbreken. De tekst van de artikelen is gemakkelijker leesbaar gemaakt, door modernisering van het taalgebruik. Als onderdeel van het vergroten van het gebruiksgemak van de wet wordt per artikel een toelichting gegeven. Hiermee is beoogd duidelijkheid te bieden over de inhoud ervan op dit moment. Dit alles maakt de WVO 20xx toekomstbestendiger dan de huidige WVO.

De keuze voor technisch onderhoud van de WVO wordt gesteund door de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling), die ook van mening is dat de nieuwgekozen indeling en ordening, het moderne taalgebruik, een betere balans tussen regeling op wets- en lager niveau, een betere aansluiting op bijvoorbeeld de Algemene wet bestuursrecht en een actuele artikelsgewijze toelichting, belangrijke stappen zijn in de richting van een goed hanteerbare wet voor het voortgezet onderwijs.

1.2 Eén wet op het funderende onderwijs

De leden van de D66-en SP-fractie vragen of de voorliggende wijziging van de WVO het mogelijk maakt om te werken aan een meer toekomstbestendige onderwijswetgeving door het vormen van één wet op funderend onderwijs. Zij vragen tevens of het vormen van één wet op funderend onderwijs, waarbij er ook een inhoudelijke modernisering plaatsvindt, een doelstelling is van deze regering.

De regering streeft naar consistente onderwijswetgeving en acht het zeer wenselijk de toegankelijkheid en eenheid van de onderwijswetgeving te

verbeteren.⁵ De regering is ook van mening dat een meer toekomstbestendige onderwijswetgeving niet kan worden bereikt door het vormen van één wet op het funderend onderwijs. De sectoren van het voortgezet en primair onderwijs kennen op dit moment, zoals hierna in paragraaf 1.3 nader uiteen zal worden gezet, zoveel kenmerkende verschillen – als gevolg van onder meer een verschillende doelgroep en organisatie – dat een sectoroverstijgende wet naar de overtuiging van de regering eerder complicerend dan inzichtelijk zou zijn voor de geadresseerden. Niettemin is een aantal jaren geleden getracht met één wet voor het onderwijs tot een toegankelijker en helderder onderwijswetgeving te komen. Bij brief van 4 september 2015 hebben de toenmalige bewindspersonen aangegeven dat verbetering mogelijk en wenselijk is op het terrein van de samenhang, toegankelijkheid en helderheid van de onderwijswetgeving.⁶ Zij kozen voor een integrale aanpak die eruit bestond sectoroverstijgende onderwerpen zoveel mogelijk in één wet te regelen: het wetsvoorstel tot bundeling en aanpassing van regels op het terrein van onderwijs (Algemene wet onderwijs). Destijds werd ingezien dat een zorgvuldige en behoedzame aanpak noodzakelijk was. Om die reden werd gekozen voor een zogenoemde «aanbouwwet» waarin gefaseerd, in tranches, en per onderwerp werd bezien of dat onderwerp geschikt zou zijn voor regeling in een algemene wet. Doorslaggevend daarbij was of de inzichtelijkheid voor degene die ermee moet werken zou verbeteren. Het startpunt voor deze wet was de algemene regeling van de onderwijsregisters, daarna zou de wet worden uitgebreid met andere thema's. Het doel van deze Algemene wet onderwijs was regelingen niet meer onnodig te differentiëren en een ontkokering en uniformering van de sectoren te bewerkstelligen.

De Afdeling heeft op 24 februari 2017 echter kritisch geadviseerd over het wetsvoorstel. De Afdeling onderschreef weliswaar de wenselijkheid van het bevorderen van de eenheid binnen de onderwijswetgeving, maar vond – vanwege de uiteenlopende kenmerken van de onderwijssectoren – dat dit niet bereikt zou worden met de gekozen aanpak van een algemene regeling.⁷ De Afdeling voorzag dat de voorgestelde aanpak van de regering de onderwijswetgeving niet inzichtelijker maar juist complexer zou maken. Dit omdat de geadresseerde naast de algemene wet, die waarschijnlijk een zeer beperkt bereik zou kennen, ook de sectorwet erop zou moeten naslaan om na te gaan wat het geldend recht is. Daarnaast zou de uitwerking per onderwijssector op een lager niveau worden geregeld, waardoor de wetgeving een meer gelaagde structuur zou krijgen. De Afdeling voorzag tevens dat de Algemene wet onderwijs daardoor een beperkt bereik van slechts een aantal algemeen te regelen onderwerpen zou kunnen kennen. Dientengevolge adviseerde de Afdeling te komen tot een wetgevingsnotitie als de regering met deze aanpak wilde doorgaan. In die wetgevingsnotitie zou dan moeten worden verkend onder welke voorwaarden een harmonisatie mogelijk is en wat het einddoel zou zijn. Alleen als dan een substantieel aantal onderwerpen genoemd zouden kunnen worden voor een zinvolle algemene regeling, zou hiervoor een wetgevingsprogramma moeten worden ingericht. De Afdeling adviseerde de regering van een algemene wet af te zien, indien een dergelijke substantiële harmonisatie niet zou kunnen worden bereikt.

⁵ Dit heeft de regering ook aangegeven in het nader rapport van deze wet en het nader rapport inzake het wetsvoorstel *Wet register onderwijsdeelnemers*, *Kamerstukken II, 34 878, nr. 4, p. 4*.

⁶ *Kamerstukken II 2014/15, 29 515, 365*.

⁷ De Afdeling noemt hierbij de doelgroepen, omvang van het aanbod, aantal instellingen, schaalgrootte, mate van professionalisering, bekostigingsstructuur, kwaliteitscontrole, bestuursstructuur en medezeggenschap waarin de wezenlijke verschillen in regeling van de onderwijssectoren tot uitdrukking komen en die samenhangen met die eigen aard van de sector.

In het daaropvolgende nader rapport heeft de huidige regering aangegeven inderdaad af te zien van een Algemene wet onderwijs.⁸ De reden hiervoor is dat de regering, met de Afdeling, van mening is dat het stelsel daarmee complex zou worden voor de geadresseerden én dat er ook andere mogelijkheden zijn om meer eenheid in de onderwijswetgeving te brengen, zoals het hanteren van heldere wettelijke bepalingen, het tegengaan van onnodige verschillen binnen de sectorwetgeving, een duidelijke indeling van de wetten en een betere aansluiting bij andere regelingen. In plaats van een algemene wettelijke regeling, heeft de regering ook hier gekozen voor een pragmatische, thematische aanpak, rekening houdend met specifieke eigenheid van de sectorwetgeving. Het wetsvoorstel is daarna beperkt tot de onderwijsregisters en ingediend als het wetsvoorstel Wet register onderwijsdeelnemers.⁹ In dit licht moet ook onderhavig wetsvoorstel worden gezien: het behelst een pragmatische aanpak waarbij de WVO wordt verbeterd door een duidelijke indeling en heldere wettelijke bepalingen. De Afdeling onderkent in haar advies op het wetsvoorstel inzake de WVO 20xx het belang van het behalen van de geformuleerde doelstellingen, en acht het begrijpelijk dat het voorstel op deze doelstellingen is gericht en onderschrijft de daaruit voortvloeiende keuze voor een zuiver technische benadering. De Afdeling deelt de visie van de regering dat wanneer de wet inhoudelijk zou worden gewijzigd, zodanig dat wordt voorzien in de opgaven van de toekomst, dit een zeer langdurige operatie zou betreffen, waardoor de noodzakelijke technische aanpassingen langer op zich zouden laten wachten.

1.3 Integrale benadering onderwijswetgeving en wetgevingsagenda

Een aantal vragen van de leden van de CDA-, VVD- en de SP- fractie ziet op de integrale, structurele en inhoudelijke benadering van onderwijswetgeving, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van een wetgevingsagenda. Zo wordt gevraagd waarom de voorliggende actualisering op dit moment alleen voor het voortgezet onderwijs wordt ingezet en waarom niet gekozen is voor een integrale benadering van onderwijswetgeving waarbij de wetteksten voor alle onderwijssectoren integraal worden doorgelicht en geactualiseerd. De leden van de D66-fractie vragen wat de regering precies heeft onderzocht bij de opgave van onderwijswetgeving om een betere integrale wetgevingskwaliteit te waarborgen.

Met het voorliggende wetsvoorstel is niet gekozen voor een integrale benadering van de sectorale onderwijswetgeving. Behalve de ervaringen met het wetsvoorstel inzake een Algemene wet onderwijs, liggen aan deze keuze fundamentele, maar ook pragmatische argumenten ten grondslag. De meer pragmatische argumenten zien op de in paragraaf 1.1 van deze nota geschetste problematiek van de sterk verouderde en ontoereikende indeling en ordening van de WVO. Indien was gekozen voor een inhoudelijke sectoroverstijgende aanpak, dan zou dit tot een nog omvangrijker, weerbarstiger en langduriger wetgevingsoperatie hebben geleid dan nu al het geval is. Niet alleen de WVO, maar ook de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO), de wet op de expertisecentra (hierna: WEC), de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: WEB), de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW), de Wet op het onderwijstoezicht (hierna: WOT), en alle onderliggende regelingen zouden in dat geval moeten worden gewijzigd. Nog los van de benodigde capaciteit die voor een dergelijke omvangrijke wetgevingsoperatie nodig is, zou de duur van een dergelijke operatie ertoe leiden dat de sterk verouderde WVO nog (veel) langer zou moeten wachten op het technische onderhoud die de regering noodzakelijk acht. Bovendien zou met een

⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 878, 4.

⁹ Stb. 2019, 119.

integrale aanpak nog steeds niet worden bereikt dat de ordening en indeling van de WVO zelf zou worden verbeterd, aangezien deze problematiek zich in veel mindere mate voordoet bij de andere onderwijswetten. Het technische onderhoud van de WVO zou alsnog binnen die omvangrijke wetgevingsoperatie moeten worden geadresseerd.

Vanuit een meer fundamentele invalshoek overweegt de regering dat de verschillende onderwijssectoren zich kenmerken door een geheel eigen aard. Daardoor doen zich wezenlijke verschillen voor tussen de sectoren, bijvoorbeeld in doelgroep, omvang van het aanbod, bestuursstructuur, bekostiging en medezeggenschap. Deze verschillen laten zich op onderdelen terugzien in de regelgeving, bijvoorbeeld de manier waarop de medezeggenschap in het funderend onderwijs en het beroepsonderwijs is geregeld. Daar waar in het funderend onderwijs sprake is van een ongedeelde medezeggenschap, is dat in het beroepsonderwijs niet het geval. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de WEB inzake de medezeggenschap geeft de regering aan dat de sector voor het beroepsonderwijs en volwasseneducatie (hierna: bve-sector) te veel verschilt van het primair en voortgezet onderwijs om te komen tot een uniformering.¹⁰ Het karakter van de WEB en de WVO verschilt sterk, de deelnemerspopulatie verschilt wezenlijk en bovendien worden de begrippen instelling en bevoegd gezag anders ingevuld en zijn de bestuurlijke verhoudingen tussen de overheid en de instellingen niet te vergelijken.

Een ander voorbeeld betreft de regeling van de bekostiging in het primair onderwijs (hierna: po) en het voortgezet onderwijs (hierna: vo). Voor beide sectoren wordt momenteel de bekostigingssystematiek vereenvoudigd.¹¹ Het bekostigingssysteem van beide sectoren is sterk gedifferentieerd met een onderscheid tussen bekostiging van personeel en de materiële instandhouding van de school. Voor de berekening van de beide soorten bekostiging worden tientallen parameters gebruikt om de hoogte van de bekostiging te berekenen. Bij het opstellen van de wetgeving voor een nieuwe bekostigingssystematiek wordt voor beide sectoren gestreefd naar een optimale afstemming en uniformering. Zo vervalt voor beide sectoren het onderscheid tussen de bekostiging van de personele kosten en de kosten van de materiële instandhouding van de school. Maar niet alle elementen van de bekostigingssystematiek doen zich voor in de beide sectoren. Bepaalde vo-scholen (vmbo) kennen bijvoorbeeld een onderverdeling naar leerwegen, die het po niet kent, waardoor de parameters voor het vo ook na de vereenvoudiging van de bekostigingssystematiek blijven verschillen van die van het po.

Een sectoroverstijgende aanpak zou naar de overtuiging van de regering alleen zin hebben als dit wordt gedaan met een uniform beoordelingskader. Dat kader blijft, door de onderlinge verschillen als gevolg van de eigen aard van de sectoren, echter noodzakelijkerwijs beperkt. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verhelderen van onduidelijke of verouderde bepalingen en een betere aansluiting bij de algemene wetgeving, zoals de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en het Burgerlijk Wetboek. De regering onderschrijft het nut van een dergelijk kader om de aandacht voor de verdere verbetering van de wetgevingskwaliteit vast te houden, maar ziet – in antwoord op de daarop gestelde vragen van de leden van

¹⁰ Het betreft de wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op de ondernemingsraden in verband met de medezeggenschap van personeel en deelnemers in de educatie en het beroepsonderwijs (medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs), *Kamerstukken II 2007/08*, 31 266, 3.

¹¹ Het wetsvoorstel tot vereenvoudiging van de bekostiging van vo-scholen is op 2 december 2019 aangeboden aan uw Kamer en het wetsvoorstel dat de bekostiging van het po vereenvoudigt staat op het internet voor consultatie. *Kamerstukken II 2019/20*, 35 354.

de genoemde fracties – geen meerwaarde in het ontwikkelen van een wetgevingsagenda als instrument ter verbetering van de wetgevingskwaliteit. Een wetgevingsagenda impliceert een meerjarig integraal overzicht van beleidsontwikkelingen en daarbij behorende integrale wetgeving. De regering is van mening dat dit verstarrend werkt. Onvoorzien ontwikkelingen in het onderwijsveld kunnen zo minder adequaat worden opgepakt, omdat deze niet in de agenda zijn opgenomen. Het betekent ook dat voorstellen binnen een bepaald maatschappelijk thema vertraging kunnen ondervinden, indien één van de voorstellen door omstandigheden, zoals nader onderzoek, in voortgang achterblijft. Als voorstellen van elkaar afhankelijk worden gesteld, en dat ligt bij een integrale wetgevingsagenda in de rede, ligt ook dan verstarring op de loer. Een wetgevingsagenda heeft weliswaar ontegenzeggelijk het voordeel van voorzienbaarheid, maar zal in de praktijk snel een verdragend instrument blijken, dat jaarlijks fors zou moeten worden bijgesteld als gevolg van andere noodzakelijke en niet voorzien ontwikkelingen. De regering is van mening dat met minder op het beleidsproces ingrijpende instrumenten dan een wetgevingsagenda eveneens de wetgevingskwaliteit zou kunnen worden verbeterd. Een andere, effectieve wijze om toch verbetering op dit punt te bewerkstelligen is te bezien op welke wijze een betere integrale wetgevingskwaliteit expliciet in de onderwijswetgevingsopgave kan worden betrokken of geïntegreerd, waarbij wordt gekeken naar bijvoorbeeld het op orde houden van de WVO 20xx en de mogelijkheden om de onderwijswetgeving te moderniseren en zo in te richten dat de effecten van bestaande en toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen adequaat en sneller kunnen worden ingepast. In de interne organisatie is reeds aandacht voor meer uniformiteit in de wetgevingstechniek en toelichtingen. Dit betekent onder meer dat wanneer maatschappelijke, politieke of beleidsmatige ontwikkelingen noodzaken tot het starten van een inhoudelijk wetstraject tegelijkertijd de te wijzigen artikelen ook technisch worden verduidelijkt en – waar mogelijk – geharmoniseerd. In voorkomende gevallen zal hierover in de bijbehorende memories van toelichting rekenschap worden afgelegd. Dit is reeds gebeurd bij de Wet register onderwijsdeelnemers, waar in diverse onderwijswetten vrijwel gelijklopende bepalingen zijn opgenomen.¹²

Het is overigens niet zo dat bij het onderhavige technische onderhoud van de WVO niet naar sectoroverstijgende artikelen is gekeken, zij het dat dit met terughoudendheid is gedaan. Allereerst gaat dit wetsvoorstel primair over het voortgezet onderwijs. Wijziging van bepalingen die gelijklopend in andere sectorwetten zoals de WPO en de WEC, zijn opgenomen, zou ertoe leiden dat ofwel buiten de reikwijdte van deze wetgevingsoperatie werd getreden (zijnde het op orde brengen van de regeling van het voortgezet onderwijs) ofwel dat de redactie van deze sectoroverschrijdende bepalingen onderling zou verschillen. De regering acht beide consequenties onwenselijk en heeft daarom gekozen voor een pragmatische aanpak, waarbij de volgende overwegingen een rol speelden: artikelen die veel worden toegepast, recent zijn ingevoegd, of inhoudelijk aan elkaar zijn gerelateerd, worden in beginsel intact gelaten, tenzij wijziging van redactie noodzakelijk was om ze consistent in de wet in te passen. Zo is het artikel over de samenwerkingsverbanden passend onderwijs niet opgeknipt en slechts marginaal aangepast. Het verdergaand aanpassen van de tekst in de WVO zou leiden tot inconsistente en een verminderde herkenbaarheid, waardoor het regelcomplex voor passend onderwijs als geheel aan duidelijkheid zou inboeten.

¹² Stb. 2019, 119.

1.4 Inhoudelijk of technisch?

De leden van de SP-fractie merken op dat het wetsvoorstel niet enkel technische wijzigingen bevat. Zij constateren dat de Afdeling in het advies wijst op een aantal punten waarmee meer inhoudelijke aanpassingen worden voorgesteld. Zij vragen zich af waarom in de memorie van toelichting dan wel wordt gesuggereerd dat er geen inhoudelijke wijzigingen gedaan worden met dit wetsvoorstel. Ook willen deze leden weten of de regering alle inhoudelijke wijzigingen uit het wetsvoorstel kan noemen en toelichten en op elke inhoudelijke wijziging die de Afdeling noemt een reactie kan geven hoe de wijziging specifiek is bedoeld.

Er zijn met het wetsvoorstel geen inhoudelijke, onderwijskundige wijzigingen aangebracht noch beoogd ten opzichte van de WVO en WVO BES zoals die nu gelden. De regering heeft de WVO meer hanteerbaar en toegankelijker gemaakt door de wet logischer in te delen, in overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving te brengen, het taalgebruik in de wetsbepalingen te moderniseren en daar waar nodig de artikelen en het taalgebruik te versimpelen. Ook is de toelichting weer actueel. Voor dit alles is het niet nodig geweest de inhoud te wijzigen. Daarom heeft de regering consequent en consistent het technisch karakter van deze operatie voorop gesteld. Zo is steeds beoordeeld of een tekstuele wijziging onbedoeld onderwijsinhoudelijke c.q. beleidsmatige wijzigingen zou bewerkstelligen.

De Afdeling wijst in het advies op het risico dat sommige aanpassingen onbedoeld toch zouden kunnen leiden tot een inhoudelijke aanpassing, of als zodanig zouden kunnen worden opgevat. Daarop heeft de regering de door de Afdeling aangedragen voorbeelden tegen het licht gehouden en waar nodig, indien er sprake zou kunnen zijn van onduidelijkheid, de desbetreffende bepaling of de toelichting aangepast. Daarnaast heeft de regering nogmaals grondig bezien of het wetsvoorstel op andere punten onbedoeld tot inhoudelijke aanpassingen leidt of daar twijfel over zou kunnen bestaan. Dit heeft geleid tot een aantal wijzigingen, die in twee categorieën zijn onder te brengen, te weten:

1. Een verduidelijking of verbetering in de formulering van de bepalingen van het wetsvoorstel. Een aantal artikelen is aangepast, omdat ze mogelijk door de nieuwe redactie in de WVO 20xx anders geïnterpreteerd zouden kunnen worden dan de wetgever heeft beoogd in de WVO. Een voorbeeld hiervan is artikel 2.24. Meer voorbeelden worden genoemd in het nader rapport.
2. Het handhaven van (een gedeelte van) de bepalingen van de geldende wettekst. In een aantal artikelen is de huidige formulering of een deel daarvan «teruggezet» om een eventuele spanning tussen de doelstellingen van het voorstel en de gekozen aanpak van een louter technisch onderhoud te voorkomen. Het gaat bijvoorbeeld om de artikelen 2.2 en 2.43.

In het nader rapport is een uitgebreide reactie gegeven op het advies van de Afdeling op dit punt. In het navolgende wordt een aantal voorbeelden nader toegelicht.

Een aantal artikelen is technisch gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Afdeling. Zo is de formulering van artikel 2.9 aangepast, omdat de Afdeling terecht stelde dat de wijze waarop dit artikel was geformuleerd in materieel opzicht leidde tot een zwaardere eis ten opzichte van de huidige eis. De regering heeft een dergelijke verzwaaring niet beoogd en de formulering van artikel 2.9 is teruggebracht naar de op dit moment geldende tekst.

Ook is de plaatsing van een aantal artikelen in het wetsvoorstel gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Afdeling. De artikelen 2.29 en 2.30 zijn verplaatst van de paragraaf «Extra begeleiding en ondersteuning van leerlingen» naar de paragraaf over de inrichting van het onderwijs, waarmee beter tot uitdrukking wordt gebracht dat het praktijkonderwijs een schoolsoort is. Daarbij is de formulering van artikel 2.30 technisch verbeterd. Ook de bepalingen die zien op samenwerkingsconstructies tussen bevoegde gezagsorganen van vo-scholen en mbo-instellingen (inmiddels opgenomen in de artikelen 2.102 en 2.107) zijn op een systematisch logischer plek vanwege de toegankelijkheid van de wet, zonder inhoudelijke wijzigingen, in het wetsvoorstel ondergebracht. Deze verplaatsingen wijzigen niet het karakter van de artikelen.

De Afdeling stelde verder in haar advies dat de formulering van artikel 2.51 (door wijzigingen in het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Afdeling vernummerd tot artikel 2.45) de inhoud van de bepaling zou omvormen van een inspanningsverplichting tot een resultaatverplichting, doordat gesproken werd van «effectief» in plaats van «adequaat». Om mogelijke twijfel op dit punt weg te nemen, is ervoor gekozen het woord «adequaat» toch niet aan te passen in «effectief». Over het eerste lid, onderdeel e, van artikel 2.63 (door vernumming nu artikel 2.58), merkte de Afdeling op dat uit de tekst leek te volgen dat niet iedereen die de opleiding in het praktijkonderwijs heeft afgerond ook een schooldiploma krijgt, omdat in hetzelfde artikel ook de eis is gesteld dat leerlingen naar het oordeel van het bevoegd gezag voor een diploma in aanmerking moeten komen. Het voorstel sloot inderdaad niet goed aan bij de huidige formulering in artikel 29a WVO. Om die reden is het artikel redactioneel aangepast en is de toelichting aangevuld. Thans wordt een separaat wetsvoorstel voorbereid waarmee dit artikel inhoudelijk wordt gewijzigd. De verwachting is dat dit wetsvoorstel einde van dit jaar naar uw Kamer wordt gezonden.

Tot slot is ook artikel 3.38, dat gaat over de aanwijzingsbevoegdheid naar aanleiding van de adviezen van de Afdeling qua formulering meer in lijn gebracht met het huidige artikel 103g van de WVO. In het voorstel dat ter advisering aan de Afdeling is voorgelegd was de zinsnede waarin is geregeld dat een aanwijzing de termijn moet bevatten waarbinnen moet zijn voldaan aan de aanwijzing abusievelijk weggevallen, waardoor de bepaling een andere strekking kreeg. Dit is in het voorliggend wetsvoorstel hersteld conform de huidige regeling.

De regering deelt echter niet op alle punten de opvatting van de Afdeling dat het wetsvoorstel op bepaalde onderdelen leidt tot een inhoudelijke wijziging. Een voorbeeld betreft de formulering van de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs in het voorgestelde artikel 2.92 (na vernumming naar aanleiding van het advies van de Afdeling artikel 2.87). Deze bepaling zou de vraag oproepen wat de reikwijdte ervan is. De Afdeling adviseert «in elk geval» te schrappen. De woorden «in elk geval» maken echter al onderdeel uit van de huidige artikelen 23a van de WVO en 47 van de WVO BES. Het volgen van het advies van de Afdeling zou daardoor juist een inhoudelijke wijziging betekenen. Dit advies is om die reden niet gevolgd. In paragraaf 4.1 van deze nota wordt verder op dit onderwerp ingegaan.

Een ander voorbeeld betreft het voorgestelde artikel 2.11, dat is gebaseerd op het huidige artikel 6a van de WVO. Artikel 6a van de WVO kent de voorwaarde dat het bevoegd gezag een gedragscode vaststelt wanneer sprake is van (één van de) uitzonderingssituaties in onderdeel b. Gelet op het feit dat deze eis nu al geldt, zou het overeenkomstig het advies van de Afdeling schrappen van de gedragscode een inhoudelijke wijziging betekenen. Dit betekent dat het advies niet is gevolgd, wel is het artikel redactioneel verduidelijkt.

1.5 Gevolgen van het wetsvoorstel

Een aantal vragen heeft betrekking op de gevolgen van de inwerking-treding van het wetsvoorstel voor de aanverwante wetgeving, de gevolgen van uitstellen, de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk, het effect op de actuele maatschappelijke problematiek in het onderwijsveld en de oude toelichtingen. In het onderstaande wordt hierop ingegaan.

1.5.1 Raakvlakken met andere wetgeving

De leden van de CDA-fractie vragen of de onderwijswetgeving in de diverse sectoren straks niet meer goed op elkaar is aangesloten.

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is op verschillende manieren geborgd dat de onderwijswetgeving in de diverse sectoren goed op elkaar aansluit. De regering heeft dan ook niet het beeld dat als gevolg van dit wetsvoorstel dergelijke aansluitingsproblemen ontstaan. Vanuit het oogpunt van kwaliteit is bij de totstandkoming van het wetsvoorstel naast aandacht voor hanteerbaarheid veel aandacht besteed aan de eenheid van onderwijswetgeving. Zo is de nummering in de WVO 20xx vergelijkbaar met de nummering in de WHW.¹³ Zoals in paragraaf 1.3 van deze nota uiteen is gezet, is het uitgangspunt bij de totstandkoming van het wetsvoorstel geweest dat verschillen in terminologie tussen de sectorwetten worden vermeden.¹⁴ Dit geldt met name voor de bepalingen van de WVO waarvoor gelijklopende equivalenten in andere sectorwetten voorkomen, vooral in de WPO en de WEC. Het technisch wijzigen van dergelijke bepalingen in de WVO 20xx zou er toe leiden dat voor dezelfde onderwerpen verschillend geformuleerde, of anders geordende of ingedeelde artikelen zouden gaan gelden. De meeste regels in de WVO die ook in andere sectorwetten voorkomen, zijn daarom slechts in beperkte mate in de WVO 20xx geredigeerd. Zoals hiervoor ook genoemd, zijn artikelen die recent aan de sectorwetten zijn toegevoegd of artikelen die op een bepaalde manier over de sectorgrenzen heen inhoudelijk of anderszins aan elkaar zijn gerelateerd, alleen aangepast voor zover dat noodzakelijk was om ze consistent te kunnen inpassen in de nieuwe wet. Naast de voorbeelden die hiervoor al zijn genoemd, kan ook gewezen worden op de artikelen over de onderwijshuisvesting. Deze artikelen zijn grotendeels gelijklopend in de WVO, de WPO en de WEC. Bovendien worden deze bepalingen uitgevoerd door de gemeente.¹⁵ De gemeente zou als enig uitvoerder en enig budgethouder binnen één systeem niet geconfronteerd moeten worden met van elkaar afwijkende regelcomplexen op het terrein van die onderwijshuisvesting. Daarom is hoofdstuk 6 van de WVO 20xx slechts marginaal technisch herzien en is weliswaar meer hedendaagse taal gebruikt, maar zijn andere technische herzieningen, zoals het opsplitsen van artikelen met veel leden en onderdelen, niet voorgesteld.

1.5.2 Gevolgen van uitstellen

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven wat de consequenties zijn als dit wetsvoorstel nu niet wordt ingediend, maar op een later moment.

¹³ Dit is ook een logische uitkomst van het toepassen van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁴ Zoals in paragraaf 1.3 is opgemerkt, is dit uitgangspunt ook gehanteerd bij de totstandkoming van de Wet register onderwijsdeelnemers, *Kamerstukken II 2017/18*, 34 878, 4.

¹⁵ Artikelen 79 e.v. van de WVO, artikelen 92 e.v. van de WPO en de artikelen 89 e.v. van de WEC.

Het wetsvoorstel is op 4 oktober 2019 ingediend bij uw Kamer. Wanneer uw Kamer ervoor kiest het wetsvoorstel niet aan te nemen, zijn de juridische en maatschappelijke consequenties daarvan in zekere zin beperkt, omdat het wetsvoorstel enkel wetstechnisch onderhoud betreft. Wel is hiervoor gewezen op de wetstechnische kwaliteit van de WVO en de gevolgen die hieraan verbonden zijn, zoals de slechte leesbaarheid, de ontoegankelijkheid en de matige bruikbaarheid en naleefbaarheid. Zonder dit wetsvoorstel worden deze mankementen niet verholpen, wat nadelig is voor de gebruikers van de wet. Tevens heeft het nadelige gevolgen vanwege de functie van het voortgezet onderwijs in het onderwijsbestel. Het voortgezet onderwijs, en daarmee de WVO, vormt een scharnierpunt tussen het primair onderwijs en het beroepsonderwijs of wetenschappelijk onderwijs. Het belang van de WVO – en straks de WVO 20xx – voor andere onderwijswetten is daarom groot. Deze wet moet dus goed op orde zijn.

Daar komt bij dat tijdens het technische onderhoud wetsvoorstellen zijn ingediend om de geldende wet inhoudelijk te wijzigen, zoals wijzigingen inzake het register onderwijsdeelnemers, de deugdelijkheidseisen en de vereenvoudiging bekostiging.¹⁶ In de WVO 20xx zijn de in werking getreden wetswijzigingen verwerkt. In de lopende wetsvoorstellen wordt, afhankelijk van het stadium waarin dat voorstel zich bevindt, in de samenloopbepalingen rekening gehouden met het bij uw Kamer ingediende wetsvoorstel. Tevens is bij de beleidsvorming en de wetgeving al enige tijd rekening gehouden met de komst van de WVO 20xx. Het uitstellen van een wetstechnisch verbeterde wet voor het voortgezet onderwijs betekent dat andere trajecten vertraging kunnen oplopen, omdat een deel van het werk opnieuw moet worden gedaan. Hoe langer wordt gewacht, hoe meer samenloopproblemen zich gaan voordoen. Het risico dat een onoverzichtelijke situatie ontstaat door het naast elkaar bestaan van geldende wetgeving, lopende wetgevingstrajecten en toekomstige wetgeving wordt daarmee steeds groter. In het voorgaande is al aangegeven dat een integrale doorlichting niet op korte termijn zal plaatsvinden. Daarop wachten, zoals wordt gevraagd door leden van de CDA-fractie, is daarom voor de regering geen optie.

1.5.3 Gevolgen voor de uitvoeringspraktijk

De leden van de D66-fractie vragen de regering of de voorgestelde technische wijzigingen gevolgen hebben in de praktijk op bijvoorbeeld middelbare scholen, de inspectie, leraren en leerlingen.

Aangezien dit voorstel niet voorziet in inhoudelijke wijzigingen, heeft het in beginsel geen gevolgen in de praktijk, anders dan verbeteringen in de leesbaarheid, kenbaarheid en toegankelijkheid. Vanzelfsprekend zal een gebruiker in het begin – indien dit wetsvoorstel wordt aangenomen en in werking treedt – moeten wennen aan de nieuwe indeling en nummering. Maar de regering is ervan overtuigd dat de indeling van de WVO 20xx logisch en werkbaar is. Een integrale toelichting, waarmee dit wetsvoorstel vergezeld gaat, draagt daar ook aan bij. Hierdoor zal de gebruiker beter zijn weg kunnen vinden in de wet, wat de rechtszekerheid ten goede komt. Daarnaast bevat de memorie van toelichting handzame transponeringstabellen die de gebruiker kunnen helpen bij het vinden van het gezochte artikel in de nieuwe wet (aan de hand van de huidige bepaling). Naast aanpassingen in de formulering en aanvullingen op de uitleg van de bepalingen, is de enige echt merkbare verandering dat de artikelen anders zijn genummerd. Dat werkt door in bijvoorbeeld besluiten, in de

¹⁶ Stb 2019, 119 (register onderwijsdeelnemers), *Kamerstukken I*, 2019/20, 35 102 (deugdelijkheidseisen), *Kamerstukken II* 2019/20, 35 354 (bekostiging).

onderzoekskaders van de inspectie en in documenten van de school zelf, waarin wordt verwezen naar het wettelijke kader, zoals de schoolgids.

1.5.4 Effect op actuele maatschappelijke problemen

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre de regering rekening heeft gehouden met de problematiek van deze tijd die in ons onderwijs en in de maatschappij speelt. De leden van de SP-fractie maken zich namelijk ernstig zorgen over de toenemende tweedeling in ons onderwijs. Dit uit zich onder andere in de groei van het particulier onderwijs, een toename van aanvullend onderwijs en segregatie. Daarnaast staat wat deze leden betreft de onderwijskwaliteit onder druk vanwege het lerarentekort en de hoge werkdruk in het voortgezet onderwijs. Ze vragen of de regering deze ontwikkelingen ook zorgelijk vindt. Voorts vragen deze leden of de regering het met het advies van de Afdeling eens is dat er voor deze ontwikkelingen en de impact op de WVO aandacht zou moeten zijn. Ten slotte geven de leden van de SP-fractie aan dat ook aanverwante zaken, zoals het verlagen van het aantal lesuren voor docenten in het voortgezet onderwijs, al lang onderwerp van politieke discussie zijn. De Kamer wacht al enige tijd op de uitwerking van aangenomen moties op dit punt. Zij vragen wat is de reden ervoor dat de regering besloten heeft deze geen onderdeel uit te laten maken van dit wetsvoorstel.

De regering deelt de zorgen over de problematiek waarvoor ons onderwijs zich in deze tijd gesteld ziet, maar geeft er de voorkeur aan om de onderwijsinhoudelijke discussies met uw Kamer te voeren in de specifieke context van de betreffende beleidsproblematiek, vooral omdat dit de desbetreffende inhoudelijke onderwerpen meer recht doet. De regering heeft er bewust voor gekozen om voorliggend wetsvoorstel juist niet inhoudelijk maar zuiver technisch van aard te laten zijn. De Afdeling onderschrijft deze keuze. Door de omvang van het technisch onderhoud – het betreft niet alleen de wet in formele zin, maar ook de onderliggende AMvB's, de ministeriële regelingen en de beleidsregels – heeft de regering het prudent geacht dit wetsvoorstel te beperken tot die technische aanpassingen. Met het technische onderhoud van de wet heeft de regering de ambitie de juridische basis van de wetgeving op het terrein van het voortgezet onderwijs eigentijds en actueel te maken, zodat toekomstige inhoudelijke wijzigingen van de WVO 20xx goed en samenhangend kunnen worden aangebracht. In paragraaf 1 van deze nota is uitgebreid ingegaan op de keuze om de 50 jaar aan onderwijsbeleid, vervat in de WVO, niet in dit wetsvoorstel inhoudelijk aan te passen. Er zijn andere wetsvoorstellen, reeds ingediend bij uw Kamer dan wel in voorbereiding om de actuele maatschappelijke ontwikkelingen aan de orde te stellen. Voorbeelden betreffen de bekostigingssystematiek en de kansen(on)gelijkheid.¹⁷ De in de WVO 20xx voorgestelde technische wijzigingen in het voorgezet onderwijs beogen niet deze maatschappelijk problemen te adresseren en doen deze ook geen recht. Zo ziet de regering het voorgestelde hoofdstuk 5 inzake de bekostiging en verantwoording van de WVO 20xx niet als aanleiding om met uw Kamer van gedachten te wisselen over de mogelijkheden de bekostigingssystematiek te vereenvoudigen. Het gesprek hierover voert de regering graag bij de behandeling van het wetsvoorstel vereenvoudiging bekostiging vo, zodat de specifieke maatschappelijke problematiek in de eigen context de aandacht krijgt die het verdient. De regering wil om die reden dan ook geen inhoudelijke wijzigingen doorvoeren met dit technische wetsvoorstel. Dit geldt ook voor onderwerpen die door de leden van de SP-fractie worden genoemd, zoals het lerarentekort en de toename van het particuliere

¹⁷ Zie bijvoorbeeld de brief van 3 maart 2019, Bevordering kansengelijkheid in het onderwijs, Kamerstukken II, 2018/19, 35 162, nr. 3.

onderwijs. De inhoudelijke discussie, en de daarmee samenhangende inhoudelijke wijzigingen in de regelgeving horen wat de regering betreft thuis bij de desbetreffende concrete, inhoudelijke wetsvoorstellen en niet bij het voorliggende wetstechnische wetsvoorstel.

1.5.5 Gevolgen voor de gelding van oude toelichtingen

De leden van de SGP-fractie vragen of alle toelichtingen uit het verleden bij het opstellen van de toelichting onder ogen gezien en wat de status van een oude toelichting is, bijvoorbeeld in juridische procedures.

Als te doen gebruikelijk, hoort ook bij het wetsvoorstel een algemene toelichting en een artikelsgewijze toelichting. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is ernaar gestreefd bij ieder artikel een eigen, actuele toelichting te schrijven, omdat bij de huidige WVO een toegankelijke artikelsgewijze toelichting ontbreekt. Dit is verklaarbaar door de veelvuldige wijzigingen van de wet de afgelopen jaren. In het verleden is iedere wijziging van de wet toegelicht, wat heeft geresulteerd in een lappendeken van moeilijk terug te vinden informatie. Deze oude toelichtingen en de parlementaire geschiedenis zijn zoveel mogelijk benut en verwerkt in het algemene en artikelsgewijze deel van de toelichting op het voorliggende wetsvoorstel. Er is naar gestreefd de toelichting zo actueel en compleet mogelijk te maken, zodat deze de nuances zou bevatten die de oude toelichtingen in zich dragen. Dat neemt niet weg dat veelal moest worden volstaan met de hoofdlijnen. Mede gelet hierop en vanwege het louter technische karakter van het wetsvoorstel, blijven de oude toelichtingen waardevol voor de interpretatie van de wet en de rechtsvorming.

2. Probleemschets WVO

2.1 Opbouw van de wet/systematiek

Het aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggende uitgangspunt de consistentie, de toegankelijkheid, de bruikbaarheid en de duurzaamheid van regelgeving voor het voortgezet onderwijs te vergroten, heeft geleid tot een andere, meer systematische indeling van de wet. De vragen over de opbouw van de WVO 20xx, de gekozen systematiek en de daaruit volgende hoofdstukindeling worden in deze paragraaf beantwoord. Eerst worden de vragen beantwoord over het ordeningsprincipe en de constitutionele aspecten van het wetsvoorstel. Daarna wordt ingegaan op een aantal specifieke vragen.

2.1.1 Indelingsprincipe /artikel 1.5

De leden van de SGP-fractie stellen dat van de structuur van de wet een pedagogische werking voor de wetgever uitgaat. Op grond van de huidige indeling dient de wetgever zich ervan te vergewissen op welke plaats in de wet verplichtingen gepositioneerd worden. Deze leden vragen hoe de regering de hieraan verbonden risico's voor de toekomst ziet en in hoeverre mogelijkheden zijn overwogen om binnen de hoofdstukindeling aan dit bezwaar tegemoet te komen. De leden van de SGP-fractie vragen in dit licht specifiek aandacht voor de inhoud van artikel 1.5. Ze vinden het op basis van de Grondwet bezwaarlijk dat hierin een automatisme vervat ligt dat wettelijke eisen direct en onverkort van toepassing zijn indien sprake is van een (bekostigd) bevoegd gezag. Zij vragen hoe de regering hiermee voldoende uitwerking kan geven aan belangrijke grondwettelijke vereisten als de noodzaak en proportionaliteit van beoogde maatregelen, die voor het bijzonder onderwijs een specifieke uitwerking kent. De leden van de SGP-fractie zijn verder van mening dat de formulering in artikel 1.5 van het wetsvoorstel dat bepalingen zich naar hun aard richten op het

bevoegd gezag om meerdere redenen een bron van onduidelijkheid kunnen vormen, mede in relatie tot de in de toelichting genoemde voorbeelden van de positie van de directeur. Zij vragen waarom de regering deze toevoeging niet heeft vermeden en waarom niet uit de wettelijke bepalingen zelf duidelijk kan blijken wat door de wetgever bedoeld is.

De regering wil het wettelijk kader van het voortgezet onderwijs zodanig vormgeven dat ze weer voldoende kenbaar is én blijft voor haar gebruikers. Dat is wat dit wetsvoorstel beoogt te doen. Bij de beantwoording van de vragen in paragraaf 1.1 van deze nota is aangegeven dat de ordening in de huidige wet heeft geleden onder de vele wijzigingen in de loop van de tijd. De indeling van de huidige wet wordt op dit moment hoofdzakelijk bepaald door het (formele) onderscheid tussen openbare en bijzondere scholen, dat doorwerkt in regels en bekostigingsvoorwaarden. Dit onderscheid is het belangrijkste ordenende principe, zoals onder meer blijkt uit het opschrift «Hoofdstuk I». Regelen voor het openbaar schoolonderwijs, tevens voorwaarden voor bekostiging van het bijzonder schoolonderwijs» in Titel II van de wet. Maar door de tijd heen zijn er ook in andere titels en hoofdstukken van de WVO regels en bekostigingsvoorwaarden gesteld, zie bijvoorbeeld Hoofdstuk II (Overige regelen voor het openbaar schoolonderwijs). De indeling is met andere woorden niet meer consequent. Daarom is in het wetsvoorstel gekozen voor een nieuw indelingsprincipe met hoofdstukken en paragrafen, conform de Aanwijzingen voor de regelgeving en is de inhoud van de huidige artikelen ondergebracht in een nieuwe structuur. Dit betekent niet dat het onderscheid tussen regels en bekostigingsvoorwaarden niet meer wordt gemaakt: dit onderscheid blijft onverkort gehandhaafd in de WVO 20xx. Wel is het karakter, de aard van een bepaling niet langer leidend voor de plaatsing van het desbetreffende artikel in de wet. Dit omdat het onderscheid openbaar of bijzonder al volgt uit het verschil tussen het publiekrechtelijk karakter van de instellingen voor het openbaar onderwijs en het privaatrechtelijk karakter van de instellingen van het bijzonder onderwijs. Het onderscheid – dat kenmerkend is voor alle onderwijswetten – hoeft daarom niet ook nog per se te blijken uit de plaats van een artikel in de wet.

Omdat het onderscheid tussen regels en bekostigingsvoorwaarden in het wetsvoorstel niet leidend is voor de indeling, is er voor gekozen om aan het begin van het wetsvoorstel een schakelbepaling, artikel 1.5, op te nemen. Dit artikel bepaalt dat de bij of krachtens de WVO 20xx gestelde bepalingen die zich rechtstreeks of naar hun aard richten tot het bevoegd gezag voor het bekostigd bijzonder onderwijs voorwaarden voor bekostiging zijn. Het legt de juridische aard vast van de bepalingen voor het bevoegd gezag van het bekostigd bijzonder onderwijs, inhoudende dat deze bepalingen voor het bevoegd gezag, de privaatrechtelijke rechtspersoon die de bijzondere school in stand houdt, bekostigingsvoorwaarden zijn. Dit is geheel in overeenstemming met de grondwettelijk geborgde vrijheid van onderwijs in artikel 23 van de Grondwet. Die vrijheid betekent dat het bevoegd gezag van de bijzondere school aan voorwaarden voor bekostiging kan worden onderworpen. Houdt het bevoegd gezag zich niet aan die voorwaarden, dan kan dat gevolgen hebben voor de aanspraak op of de hoogte van de bekostiging. De formulering in artikel 1.5 is gekozen om duidelijk te maken dat, los van de gekozen formulering van een bepaald artikel in de wet, sprake kan zijn van een voorwaarde voor bekostiging voor het bevoegd gezag van een bijzondere school. Een deel van de bepalingen uit de wet en de daarop gebaseerde regelgeving die voor het bijzonder onderwijs bekostigingsvoorwaarde is, richt zich rechtstreeks tot het bevoegd gezag doordat het bevoegd gezag expliciet in de bepaling is genoemd. Een voorbeeld is te

vinden in artikel 2.60 van het wetsvoorstel, welke bepaalt dat het bevoegd gezag een examenregeling vaststelt. Bij andere bepalingen spreekt het voor zich dat deze zich tot het bevoegd gezag van een school richten, ook al is het bevoegd gezag niet expliciet als normadressant genoemd. Dit betreft bijvoorbeeld bepalingen die de inrichting van het onderwijs regelen alsook de bepalingen die zich richten tot de rector of de directeur en aan hem/haar een taak of bevoegdheid toekent. Een voorbeeld betreft artikel 2.37 van het wetsvoorstel, waarin is bepaald dat de rector of de directeur de eindcijfers van het eindexamen vaststelt. Dit is een bepaling die zich naar zijn aard tot het bevoegd gezag richt: een persoon kan deze bevoegdheid slechts uitoefenen als rector of directeur in dienst van het bevoegd gezag van een school.

Voor het openbaar onderwijs gelden de bij of krachtens deze wet gestelde bepalingen als algemeen verbindende voorschriften, gelet op artikel 23 van de Grondwet. Dit betekent onder meer dat deze bepalingen rechtstreekse werking hebben in de relatie tot derden en deze aanspraak hierop kunnen maken en er rechten aan kunnen ontleenen. Het is niet nodig dit expliciet bij wet te bepalen.

De leden van de SGP-fractie vragen op welke gronden van het wetsvoorstel voldoende structurerende werking uitgaat voor toekomstige debatten inzake nieuwe verplichtingen in het onderwijs. Deze leden hebben bij vergelijking met andere wetten vragen over de gemaakte keuzes bij de hoofdstukindeling. De plaatsing van het onderwijs in hoofdstuk 2 vinden zij met het oog op de aard van het voortgezet onderwijs te begrijpen, maar verder is het niet meteen duidelijk waarom de volgorde toch behoorlijk afwijkt van de WEB en de WHW. Het bestuur komt in deze wetten pas laat aan bod, terwijl het personeel juist eerder geplaatst is. Deze leden van de SGP-fractie zijn van mening dat het de toegankelijkheid van de onderwijswetgeving kan dienen als de hoofdstukindeling van de sectorwetten in hoge mate gelijklopend is, ook als dat betekent dat het door de regering geschetste verhaal iets minder vloeiend zou verlopen. De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting op de gemaakte keuzes bij vergelijking met de genoemde wetten.

De onderwijssectoren verschillen van elkaar en als gevolg daarvan zijn ook de onderwijswetten verschillend. De opbouw van de sectorwetten moet aansluiten bij onder andere de verschillende leerbehoefte en ontwikkelingsfasen van leerlingen en studenten, de wijze van bekostiging en de inrichting van het bestuur. In het wetsvoorstel is – met in achtneming van de Aanwijzingen van de regelgeving – gekozen voor een opbouw in hoofdstukken, met uitzondering van hoofdstuk 1 en 2, die volgorde van de randvoorwaarden voor goed onderwijs aanhoudt en het proces vanaf de stichting van een school volgt. Aangezien het bestuur het personeel aanstelt, zou het niet bij de gekozen ordening passen om de bepalingen over het personeel voorafgaand aan de bepalingen over het personeel in de wet te regelen. In het wetsvoorstel is gekozen voor een opbouw in hoofdstukken – met uitzondering van hoofdstuk 1 en 2 – die volgorde van de randvoorwaarden voor goed onderwijs aanhoudt en het proces vanaf de stichting van een school volgt. Aangezien het bestuur het personeel aanstelt, zou het niet bij de gekozen ordening passen om de bepalingen over het personeel voorafgaand aan de bepalingen over het personeel in de wet te regelen. Eerst moeten de bestuurlijke randvoorwaarden (hoofdstuk 3) zijn vervuld, zodat een school kan worden gesticht. De eerstvolgende actie is het realiseren van onderwijsvoorzieningen waarmee het onderwijs kan worden verzorgd (hoofdstuk 4). Dan moeten er middelen komen om het onderwijs ook daadwerkelijk te kunnen verzorgen: (financiële) middelen voor personeel en exploitatie (hoofdstuk 5), en middelen voor de huisvesting (hoofdstuk 6), die gemeenten aan de

scholen verstrekken. Vervolgens moet personeel worden aangesteld dat aan bepaalde eisen voldoet en dat bepaalde rechten heeft (hoofdstuk 7). Met dit alles zijn de randvoorwaarden geregeld waaronder leerlingen verantwoord kunnen worden toegelaten tot het onderwijs (hoofdstuk 8). Dan volgen experimenteermogelijkheden over dit geheel van deze regels (hoofdstuk 9) en de generieke sancties voor het geval men zich niet aan deze regels houdt (hoofdstuk 10). Voor Caribisch Nederland zijn bijzondere regels opgenomen in een afzonderlijk hoofdstuk (hoofdstuk 11). Het wetsvoorstel wordt afgesloten met invoerings- en overgangsrecht (hoofdstuk 12) en slotbepalingen (hoofdstuk 13). De regering vindt de gekozen opbouw passen bij het voortgezet onderwijs en acht dit belangrijker dan de conformiteit met de andere onderwijswetten.

2.1.2 Constitutionele aspecten

De leden van de SGP-fractie wijzen op het risico dat de verheldering die ontstaat door een duidelijker indeling van de wet er onbedoeld toe kan leiden dat de grondwettelijke opdracht van de regering om adequaat zorg te dragen voor het duale onderwijsbestel geleidelijk uit beeld verdwijnt. Ze vragen hoe de regering hiermee voldoende uitwerking kan geven aan belangrijke grondwettelijke vereisten, niet alleen de in de toelichting genoemde vereisten van duidelijkheid en objectiviteit, maar ook de noodzaak en proportionaliteit van beoogde maatregelen, die voor het bijzonder onderwijs een specifieke uitwerking kent. De deugdelijkheid van het bijzonder onderwijs dient immers even afdoende te zijn en is dus wel gelijkwaardig, maar hoeft niet altijd gelijk te zijn.

Dit wetsvoorstel betreft een technische wijziging van de WVO, zonder inhoudelijke wijziging of aantasting van de aan de WVO ten grondslag liggende grondwettelijke principes. Het voorliggend wetsvoorstel is – evenals de WVO – een uitwerking van de opdracht aan de wetgever in artikel 23 van de Grondwet om zorg te dragen voor een duaal onderwijsbestel. De regering erkent dat het grondwettelijke verschil niet meer leidend is voor de kernindeling in de wet. Zoals bij de beantwoording van de vragen in paragraaf 2.1.1 is opgemerkt, blijft in dit wetsvoorstel echter wel het onderscheid tussen regels en bekostigingsvoorwaarden onverkort gehandhaafd. Dit onderscheid volgt uit het verschil tussen het publiek-rechtelijk karakter van de instellingen voor het openbaar onderwijs, en het privaatrechtelijk karakter van de instellingen van bijzonder onderwijs, ook al komt het niet meer in de indeling van de wet tot uitdrukking. In het wetsvoorstel is onder meer recht gedaan aan het grondwettelijke verschil door in het eerste hoofdstuk van de WVO 20xx te voorzien in een schakelbepaling, artikel 1.5. In de voorgaande paragraaf, 2.1.1 is ook ingegaan op de functie van artikel 1.5 van het wetsvoorstel voor het onderscheid tussen het bijzonder onderwijs en het openbaar onderwijs. In het wetsvoorstel zijn vele voorbeelden te vinden waaruit de specifieke uitwerking voor het bijzonder onderwijs blijkt. Een eerste voorbeeld betreft artikel 4.2 van het wetsvoorstel, waar expliciet wordt gesproken over het in aanmerking brengen voor bekostiging van een openbare of bijzondere school. Een ander voorbeeld is artikel 5.47, waarin is voorzien in de grondslag voor een regeling over de erkenning van godsdienstige of levensbeschouwelijke bezwaren tegen het sluiten van een verzekering. Een laatste voorbeeld is artikel 8.2 van het wetsvoorstel, dat alleen gaat over de toegang tot openbare scholen.

2.1.3 Bestuur/rechtspersoon/artikel 1.1

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering niet eerst het bestaan en de vorm van de rechtspersonen opneemt om vervolgens de inrichting van het onderwijsbestuur uit te werken. In aansluiting en

vervolg hierop merken de leden eveneens op dat het bijzonder onderwijs in de gekozen indeling uit beeld dreigt te verdwijnen in het bestuurlijke hoofdstuk. Hoofdstuk 3 volstaat nu met enkel de rechtsvormen van het openbaar onderwijs te beschrijven. Mede gelet op het feit dat ook al de kenmerkende indeling van de huidige WVO, te weten de dualiteit van openbaar en bijzonder onderwijs, wordt losgelaten, zou het ten minste en bij uitstek verkieslijk zijn de dualiteit van het grondwettelijke bestel nog in het bestuurlijke hoofdstuk duidelijk te laten blijken.

In de voorgaande paragrafen is ingegaan op het behoud van de dualiteit van het bijzondere en openbare onderwijs in de WVO 20xx, ook al is de indeling gemoderniseerd. Deze indeling is in paragraaf 2.1.1 is bij de beantwoording van de vragen de opbouw van de nieuwe wet geschetst. In het wetsvoorstel is gekozen voor een opbouw in hoofdstukken die volgordelijk de randvoorwaarden voor goed onderwijs aanhoudt en het proces vanaf de stichting van een school volgt. Gelet hierop, is in het eerste hoofdstuk van het wetsvoorstel gedefinieerd wat wordt verstaan onder «bevoegd gezag», waarin de dualiteit van het onderwijsstelsel tot uitdrukking komt. Bij een openbare school betreft dit een rechtspersoon, bij een bijzondere school kan het ook gaan om een natuurlijk persoon. Vervolgens is in het wetsvoorstel voorzien in de inrichting van het bestuur: hoofdstuk 3 ziet op het bestuur en op de bestuurlijke randvoorwaarden die moeten zijn vervuld zodat een school kan worden gesticht. Dit hoofdstuk is in principe gericht tot het bevoegd gezag, dus zowel een natuurlijk als een rechtspersoon, tenzij dit expliciet anders is bepaald. Dat het zowel een natuurlijk als een rechtspersoon kan zijn, is overeenkomstig de huidige WVO. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de aanspraak op bekostiging door het rijk ingevolge hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel beperkt is tot een rechtspersoon (artikel 4.1, tweede lid, van het wetsvoorstel). Hier is – overeenkomstig de WVO – bepaald dat een uit 's Rijks kas bekostigde bijzondere school in stand wordt gehouden door een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die zich het geven van voortgezet onderwijs ten doel stelt zonder daarbij het maken van winst te beogen, en die geen stichting is als bedoeld in artikel 3.10. Een bekostigde school moet daarom in stand worden gehouden door een rechtspersoon, een niet-bekostigde school is nog steeds een bijzondere school, maar hoeft niet door een rechtspersoon in stand gehouden te worden.

De paragrafen 2 en 3 van hoofdstuk 3 regelen de openbare rechtspersoon respectievelijk stichting voor openbaar onderwijs, paragraaf 4 de stichting voor openbaar en bijzonder onderwijs, paragraaf 5 de stichting die een samenwerkingsschool in stand houdt en paragraaf 6 geldt voor rechtspersonen die niet-bekostigd bijzonder onderwijs verzorgen het niet-bekostigd onderwijs. Het antwoord van de vraag waarom de paragrafen 2 en 3 alleen gaan over rechtspersonen in het openbaar onderwijs ligt in de (grotere) verantwoordelijkheid van de overheid voor het openbaar onderwijs: dat moet nu eenmaal voor iedereen toegankelijk zijn en daar heeft de overheid een belangrijke rol in. De beide paragrafen zijn gebaseerd op twee artikelen in de WVO, te weten de artikelen 42a en 42b, die geen tegenhanger kennen voor het bijzonder onderwijs. Voor het bekostigde bijzonder onderwijs kan worden volstaan met de hiervoor genoemde norm dat de school in stand moet worden gehouden door een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid zonder winstoogmerk. Binnen deze norm is men vrij zelf een bepaalde rechtsvorm, zoals een stichting of vereniging, te kiezen.

2.2 Bevoegd gezag

De leden van de SGP-fractie vragen waarom in de huidige WVO als bevoegd gezag van de bijzondere school enkel de rechtspersoon wordt vermeld en niet de natuurlijke persoon, in tegenstelling tot het wetsvoorstel.

De huidige WVO bevat een tweetal begripsbepalingen die op de instandhouding van bijzondere scholen zien, maar met elkaar in tegenspraak zijn. In de begripsbepaling van «bevoegd gezag» wordt, waar het de bijzondere school betreft, alleen gesproken over «de rechtspersoon, bedoeld in artikel 49, eerste lid». In de begripsbepaling van «bijzondere school» staat echter dat het een door een natuurlijke persoon of door een privaatrechtelijke rechtspersoon, niet zijnde een stichting als bedoeld in artikel 42b, in stand gehouden school betreft. Bij deze begripsbepaling is aangesloten. In paragraaf 2.1.3 van deze nota is uiteengezet dat slechts een bijzondere school die in stand wordt gehouden door een rechtspersoon aanspraak kan maken op bekostiging door het Rijk. Een niet-bekostigde school is nog steeds een bijzondere school, maar hoeft niet door een rechtspersoon in stand gehouden te worden.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of aanpassing van de adressant van de WVO geen recht zou doen aan het primaire doel van het voortgezet onderwijs. Zij vragen naar de overwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze van de regering de fundamentele discussie uit de weg te gaan.

De regering is het met de leden van de PvdA-fractie eens dat over de normadressant in het voortgezet onderwijs nog de nodige discussie te voeren is. Juist daarom heeft de regering het raadzaam geacht niet in dit wetsvoorstel de normadressant voor alleen het voortgezet onderwijs te veranderen. Ook in de andere sectorwetten wordt het bevoegd gezag aangesproken als juridische figuur die een school of onderwijsinstelling in stand houdt. Wat de regering betreft is dit dan ook een inhoudelijk en fundamenteel vraagstuk dat separaat discussie verdient en het technische karakter van voorliggend wetsvoorstel, en derhalve het doel van dit wetsvoorstel, overstijgt.

2.3 Functies van het onderwijs

De leden van de SGP-fractie constateren dat de drieledige functie van het voortgezet onderwijs onder hoofdstuk 2 wordt beschreven, terwijl de bepaling verwoord is in artikel 1.4. Deze leden vragen waarom het toevoegen van de functies van het onderwijs noodzakelijk werd geacht in de technische herziening en wat in het verleden de redenen waren om van het vermelden van functies af te zien.

Artikel 1.4 betreft de functie van het voortgezet onderwijs in het stelsel en staat om die reden in het eerste hoofdstuk van het wetsvoorstel. Het bepaalt eerst dat het voortgezet onderwijs wordt gegeven na het basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Vervolgens regelt artikel 1.4 dat het voortgezet onderwijs algemene vorming omvat, de grondslag legt voor het volgen van beroepsonderwijs of hoger onderwijs, en algemene vorming, de grondslag legt voor het volgen van beroepsonderwijs of hoger onderwijs, en voorbereidt op het uitoefenen van functies op de arbeidsmarkt en op deelname aan de maatschappij. Daarmee bepaalt het artikel de positie en functie van het voortgezet onderwijs in het onderwijsbestel: het voortgezet onderwijs volgt op het basisonderwijs en speciaal onderwijs en gaat vooraf aan het beroeps- of hoger onderwijs. In paragraaf 1.5.2 van deze nota is bij de beantwoording van de vragen

gesproken over deze scharnierpositie van het voortgezet onderwijs. Artikel 1.4 beschrijft met andere woorden het karakter van het voortgezet onderwijs, alsmede haar algemene doelstelling: voorbereiding op het volgen van beroepsonderwijs of hoger onderwijs, op het uitoefenen van functies op de arbeidsmarkt en op deelname aan de maatschappij. Deze doelstelling is rechtstreeks te vertalen in de drieledige opdracht van het onderwijs tot kwalificatie, socialisatie en vorming. De mate waarin scholen in die opdracht slagen is bepalend voor de kwaliteit van hun onderwijs. Omdat de bepalingen over kwaliteitszorg zijn opgenomen in hoofdstuk 2, het hoofdstuk over het onderwijs, is het logisch dat de drieledige functie van het onderwijs in de toelichting op dit hoofdstuk terugkomt. De regeling in artikel 1.4 is overigens niet nieuw, zij komen reeds voor in verschillende bepalingen van de huidige WVO. Artikel 1.4 bundelt deze verschillende regelingen. De drieledige functie van het onderwijs die in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel wordt beschreven is evenmin nieuw, maar eerder, in 2006, al leidend geweest bij de totstandkoming van de kerndoelen voor de onderbouw.¹⁸

2.4 Examinering

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat het hoofdstuk onderwijs in het wetsvoorstel erg lang is en sterk uiteenlopende thema's bevat. Zij vragen waarom niet ten minste het onderwerp examinering in een afzonderlijk hoofdstuk is ondergebracht, gelet op het belang van het thema en om de tweeslag van onderwijs en examinering duidelijker te belichten.

Hoofdstuk 2 is een uitgebreid hoofdstuk waarin vooral de verschillende onderwijssoorten worden uitgewerkt waar veel bepalingen in latere hoofdstukken van het wetsvoorstel naar verwijzen. Maar dit hoofdstuk regelt daarnaast de onderwijskundige hoofdzaken, zoals het doel en de functie van kerndoelen, de inrichting van de profielen in vwo, havo, mavo en vbo, en de vakken van het praktijkonderwijs. Ook de regels over onderwijstijd en onderwijsdagen zijn in hoofdstuk 2 opgenomen. De regering heeft ervoor gekozen om de bepalingen over de examens ook in dit hoofdstuk te regelen vanwege de sterke inhoudelijke verwantschap tussen het onderwijs en het eindexamen. Het examen is immers de afsluiting van het beoogde curriculum. De centrale examens waarborgen vervolgens dat het gerealiseerde curriculum, datgene wat de leerlingen daadwerkelijk leren, zich daartoe goed verhoudt. De inhoud van het onderwijs is op deze manier geheel in hoofdstuk 2 opgenomen. Het eigen karakter van de examens, en daarmee de tweeslag onderwijs – examinering, is wel expliciet tot uitdrukking gebracht door de artikelen in specifieke paragrafen op te nemen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat ten aanzien van de examens veel verplaatsingen plaatsvinden van een lager regelingsniveau naar het niveau van de formele wet. Deze leden vragen de regering een vergelijkend overzicht te leveren waarin ten minste ten aanzien van de paragrafen inzake examinering naast de voorgestelde bepalingen de teksten uit lagere regelingen zijn weergegeven.

Een belangrijk onderdeel van het technisch onderhoud van de regels voor het voortgezet onderwijs is het regelen van onderwerpen op het juiste regelgevingsniveau. Zoals in paragraaf 1.1 van deze nota is uiteengezet, hebben de vele wijzigingen van de WVO in de loop der tijd ervoor gezorgd dat onderwerpen in de WVO op wetsniveau zijn geregeld, terwijl deze op

¹⁸ Zie bijvoorbeeld de toelichting op het Besluit kerndoelen onderbouw VO, Stb. 2006, nr. 316.

een lager regelgevingsniveau thuishoren of juist omgekeerd. In het wetsvoorstel is dit aangepast en ook expliciet toegelicht. In de bijlage bij deze nota is een vergelijkend artikelsgewijze overzicht opgenomen van de bepalingen die zien op examinering, die (deels) afkomstig zijn uit lagere regelingen.

2.5 Begrip bevoegdheid leerkracht

De leden van de SP-fractie vragen waarom het wetsvoorstel de term «bevoegdheid» herintroduceert. Tevens wordt gevraagd wat de voornaamste verschillen zijn tussen bevoegde, benoembare en bekwame docenten en of de huidige definities dezelfde blijven met dit wetsvoorstel. Deze leden vragen ten slotte of de regering kan toezeggen dat deze technische wijziging niets zal veranderen aan de in rapportages regelmatig genoemde percentages bevoegde en benoembare docenten in het voortgezet onderwijs.

De herintroductie van het begrip «bevoegdheid» betreft geen inhoudelijke, maar een technische wijziging. De herintroductie van dit begrip, naast de begrippen «benoembaar» en «bekwaam», sluit aan bij de doelstellingen van het technisch onderhoud van de regels inzake het voortgezet onderwijs, specifiek met de doelstelling de toegankelijkheid te verbeteren. Het begrip «bevoegdheid», dat is vervangen in de Wet op de beroepen in het onderwijs door «bekwaam», is namelijk nog altijd het begrip dat wordt gebruikt in het onderwijsveld, door leraren, schoolleiding, ouders en andere betrokkenen bij het voortgezet onderwijs. Ook na de inwerkingtreding van de Wet op de beroepen in het onderwijs wordt in de praktijk gesproken over een leraar die «bevoegd» is, en niet van een leraar die heeft voldaan aan de bekwaamheidseisen. Het is ook niet zo dat de WVO dit begrip niet meer hanteert: artikel 2a van de WVO stelt dat onderwijs «enkel mag worden gegeven door degene die daartoe ingevolge deze wet bevoegd is». Door het begrip «bevoegd» in hoofdstuk 7 te gebruiken, sluit het wetsvoorstel beter aan op het algemeen spraakgebruik. Bovendien verduidelijkt de nieuw gekozen structuur in hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel het onderscheid tussen de begrippen «bevoegd», «benoembaar» en «bekwaam». Dit draagt in belangrijke mate bij aan de toegankelijkheid en de bruikbaarheid van de wet. De artikelen 7.8 tot en met 7.13 van hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel bepalen aan welke algemene vereisten leraren moeten voldoen, waar de bekwaamheidseisen van leraren over gaan en in welke situaties een leraar bevoegd is. Dit betekent dat de leraar zonder verdere voorwaarden benoembaar is voor het onderwijs dat hij geeft. De artikelen 7.14 tot en met 7.22 bepalen onder welke voorwaarden een leraar die niet (volledig) bevoegd is, toch benoembaar is voor het verzorgen van onderwijs. Ten slotte kan de regering bevestigen dat deze technische wijziging niets zal veranderen aan de in rapportages regelmatig genoemde percentages bevoegde en benoembare docenten in het voortgezet onderwijs. De wettelijke systematiek wordt niet gewijzigd met dit voorstel.

2.6 Kennis van de doelgroep

De leden van de SGP-fractie vragen de regering om een nadere toelichting op het ambitieniveau als het gaat om de doelgroep van gebruikers van de wet. Zij vragen in hoeverre het daadwerkelijk aan de orde is dat bestuurders van een school de wet doorzoeken om hun verplichtingen te kennen. Deze leden hebben de indruk dat de informatievoorziening over de inhoud van de wet in zulke gevallen vrijwel altijd via andere organisaties loopt. Ten slotte vragen de leden van de SGP-fractie in hoeverre bij het formuleren van het wetsvoorstel daadwerkelijk specifieke keuzes zijn gemaakt om bepaalde doelgroepen te bedienen.

De regering deelt de inschatting van de leden van de SGP-fractie dat bestuurders in de praktijk doorgaans andere informatiekanalen dan de wet zelf benutten om hun verplichtingen te kennen. Dat neemt niet weg dat iedereen geacht wordt de wet te kennen. De wetgever kan in ieder geval zorgdragen voor een consistente, kenbare en begrijpelijke wet. Een wet die daar niet aan voldoet, verliest gezag en maakt de naleving of de juiste toepassing van die wet lastiger. Daarom is het van groot belang dat de in de wet vervatte bepalingen, en de uitleg daarvan, op een logische wijze zijn geordend en begrijpelijk zijn geformuleerd. Bij het maken van de keuze voor de opbouw van het wetsvoorstel is gekeken naar hoe bijvoorbeeld een docent, een medewerker van een schooladministratie, een bestuurder, een advocaat, een onderwijsondersteunende organisatie of een samenwerkingsverband zoekt in de wet. Dat zorgt vaak voor een uitgebreide zoektaak met verwijzingen en een benodigde grondige kennis van de juridische systematiek van de wet. Door te ordenen naar inhoudelijk thema wordt de vindbaarheid en begrijpelijkheid van de wet vergroot. Voor de verschillende doelgroepen is de benodigde informatie beter vindbaar en met de bijbehorende toelichtingen beter te begrijpen.

3. Probleemschets WVO BES

De leden van de SGP-fractie lezen dat de reikwijdte van de WVO beperkt is tot het Nederlandse grondgebied. Deze leden vragen waarom juist vanuit de doelstellingen van inzichtelijkheid, kenbaarheid en duidelijkheid niet gekozen is om dit beginsel expliciet te verwoorden. Zij wijzen er bijvoorbeeld ook op dat niet duidelijk uit het voorstel spreekt dat bekostigd onderwijs enkel verzorgd kan worden door rechtspersonen die in Nederland gevestigd zijn. Deze leden zouden het, mede gezien de discussies over het onderwijsbestuur in de afgelopen jaren, nuttig vinden als de wet klip en klaar duidelijkheid verschaft. Het verdient volgens hen geen aanbeveling dat over dergelijke uitgangspunten in voetnoten in de toelichting onderbouwing gegeven moet worden.

De territoriale reikwijdte van deze wet is beperkt tot Nederland (zowel het Europese als het Caribische deel). Dit vloeit voort uit het territorialiteitsbeginsel, dat inhoudt dat het recht van het land waar een persoon zich bevond of waar een handeling werd verricht van toepassing is. De Nederlandse wetgeving is met andere woorden in de andere landen van het Koninkrijk (Aruba, Curaçao en Sint Maarten) en in het buitenland niet van toepassing.¹⁹ Dat betekent dat het verzorgen van het voortgezet onderwijs en het afnemen van de examens voor het voortgezet onderwijs alleen mogen plaatsvinden op Nederlands grondgebied. Het is niet noodzakelijk om deze territoriale werking in de wet zelf vast te leggen. Ook in de huidige WEB, WPO en WEC is dit niet vastgelegd.

Het opnemen van het territorialiteitsbeginsel in dit wetsvoorstel is naar het oordeel van de regering ook ongewenst. Het zou immers juist tot onduidelijkheid leiden omdat daarmee de suggestie wordt gewekt dat deze bepaling noodzakelijk is om de reikwijdte tot het Nederland te beperken, en daardoor de suggestie wekken dat (meeste zo niet alle andere) wetten die deze bepaling niet bevatten wel een extraterritoriale werking hebben.

¹⁹ Tevens is in de zaak van het Vespucci College te Curaçao vastgesteld dat de WVO en de WOT alleen op Nederlands grondgebied toepassing vinden, *Kamerstukken II 2009/10*, 31 289, 70 en 83. Zie ook de voorlichting van de Afdeling, Bijlage bij *Kamerstukken II 2011/12*, 32 558, 10. Zie tevens p. 5 van de memorie van toelichting.

4. Inhoudelijk kader

4.1 Kwaliteit van het onderwijs / artikel 2.92

Een aantal vragen van de leden van de CDA- en VVD-fractie ziet op de kwaliteit van het onderwijs. De leden van de CDA-fractie vragen de regering te reageren op de opmerking van de Afdeling dat met de gebruikte formulering en de toevoeging van de woorden «in elk geval» het realiseren van de bredere kwaliteit wettelijk gezien (ook) een deugdelijkheidseis wordt. Voorts vragen deze leden of de regering van mening is dat het vooral aan de scholen zelf is om het begrip van bredere kwaliteit in te vullen en niet aan de onderwijsinspectie? Zo nee, waarom niet? De leden van de VVD-fractie merken op dat de formulering van de zorgplicht inzake de kwaliteit van het onderwijs in voorgesteld artikel 2.92 de vraag oproept wat de reikwijdte van deze bepaling is. De leden vragen of de regering dit nader kan toelichten.

Het klopt dat het aan de scholen is om aan het bredere begrip van de kwaliteit van het onderwijs invulling te geven. Dat is het gevolg van de vrijheid van inrichting, zoals geborgd in artikel 23 van de Grondwet. Alleen als het bevoegd gezag van een school of het bestuur van een samenwerkingsverband in strijd handelt met een deugdelijkheidseis, mag de inspectie handhaven. Als het gaat om eigen aspecten van kwaliteit kan de inspectie deze stimuleren, maar heeft zij geen bevoegdheid tot handhaven. Van een toevoeging van de woorden «in elk geval» aan artikel 2.92 is geen sprake. De betreffende bepaling in het wetsvoorstel (na het advies van de Afdeling is artikel 2.92 vernummerd tot artikel 2.87) komt, afgezien van een redactionele verbetering, overeen met de huidige artikelen 23a WVO en 47 WVO BES. De woorden «in elk geval», die de Afdeling adviseert te schrappen, komen in beide bepalingen reeds voor. Het schrappen van dit zinsdeel zou juist een inhoudelijke wijziging betekenen. Dit advies van de Afdeling is daarom niet gevolgd. Wel is de toelichting op dit punt verduidelijkt overeenkomstig de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever.

Deze artikelen zijn toegevoegd in 2016.²⁰ Volgens de toelichting op deze artikelen is het doel van deze zorgplicht dat het bevoegd gezag de bij of krachtens de WVO (BES) gegeven voorschriften naleeft en dat zij het stelsel van kwaliteitszorg uitvoert. In de toelichting is nadrukkelijk aangegeven dat met het zinsdeel «in elk geval» is bedoeld dat kwaliteit breder is dan de wettelijke voorschriften, maar dat het niet is bedoeld als een uitbreiding van het bereik van het toezicht. De inspectie zal in het stimulerende rapport bijvoorbeeld wel aandacht kunnen besteden aan de mate waarin de in het schoolplan geformuleerde ambities worden uitgevoerd, zodat zij een bijdrage kan leveren aan de horizontale verantwoording en het functioneren van de medezeggenschap.

4.2 Gedragscode Nederlandse taal / artikel 2.11

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten wat precies verstaan moet worden onder het voorgestelde artikel 2.11 dat als uitgangspunt regelt dat Nederlands de voertaal is van het onderwijs, tenzij een uitzonderingsgrond van toepassing is. Daar wordt aan toegevoegd «voor die situatie moet het bevoegd gezag een gedragscode vaststellen». Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling dat deze toevoeging een inhoudelijke wijziging is, geeft de regering aan dat dit niet zo is, maar

²⁰ Dit betreft de 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 (Stb. 2016, 179).

een verduidelijking van de reeds bestaande situatie. De leden van de CDA verzoeken de regering nader toe te lichten waarom deze toevoeging aan het nieuwe wetsartikel noodzakelijk is, indien deze gedragscode reeds staande praktijk is. Tevens vragen zij of de regering kan aangeven wat de juridische implicaties zijn van het in de wet opnemen van de gedragscode, wat er precies moet worden geregeld in deze gedragscode en aan welke voorwaarden deze gedragscode moet voldoen.

Artikel 6a van de WVO, waarop artikel 2.11 van het wetsvoorstel is gebaseerd, bepaalt dat het onderwijs wordt gegeven en de examens worden afgenomen in het Nederlands. Het nu reeds geldende onderdeel b van artikel 6a van de WVO noemt twee situaties waarin een andere taal kan worden gebruikt. Een andere taal dan het Nederlands kan worden gebezigd indien (a.) het onderwijs met betrekking tot die taal betreft, of (b.) de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs dan wel de herkomst van de deelnemers daartoe noodzaakt, volgens een door het bevoegd gezag vastgestelde gedragscode. Het gaat om verschillende situaties waarin onderwijs in een andere taal kan worden gegeven. In het nieuwe artikel 2.11, dat in de plaats komt van artikel 6a van de WVO, is onderdeel b opgeknipt in twee onderdelen. Op die manier is duidelijker tot uitdrukking gebracht dat er drie situaties (en niet twee) zijn waarin een andere instructietaal dan Nederlands aan de orde kan zijn. Artikel 6a kent nu al voor onderdeel b (waarin twee uitzonderingsgronden worden genoemd) de voorwaarde dat het bevoegd gezag een gedragscode vaststelt. Aangezien onderdeel b in het wetsvoorstel is opgeknipt in twee onderdelen, is de gedragscode in het wetsvoorstel ook op deze twee onderdelen van toepassing verklaard, conform de geldende regeling. Dat is dan ook geregeld in het derde lid, conform de toepassing op de huidige uitzonderingssituaties. De gedragscode is dus geen nieuwe eis aan het bevoegd gezag, maar een reeds in de WVO neergelegde bestaande verplichting. Het schrappen daarvan zou een inhoudelijke wijziging zijn. In de gedragscode moet het bevoegd gezag opnemen op welke wijze het voorziet in onderwijs in een andere taal dan het Nederlands, als dat noodzakelijk is vanwege de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs, of als dat noodzakelijk is vanwege de herkomst van de deelnemers. Aan de gedragscode zijn door de WVO geen verdere procedurele of inhoudelijke eisen gesteld, zo ook niet in dit wetsvoorstel.

4.3 Zieke kinderen

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader te onderbouwen wat gezien moet worden als «adequate» ondersteuning voor zieke kinderen, bijvoorbeeld kinderen met Q-koorts, maar ook voor andere zieke kinderen.

Als een leerling vanwege ziekte thuis is of in het ziekenhuis is opgenomen, blijft het bevoegd gezag van de school waar die leerling is ingeschreven verantwoordelijk voor het onderwijsaanbod. Deze zorgplicht bestaat thans in de WVO en is daarom in het wetsvoorstel overgenomen. Op de vraag wanneer er precies sprake is van «adequate ondersteuning» is geen algemeen antwoord te geven. Dit is onder meer afhankelijk van (medische) aard van de klachten en de omstandigheden waarin de leerling verkeert. Om het bevoegd gezag ruimte te geven een zo passend mogelijk onderwijsprogramma te bieden aan de zieke leerling, is de algemene bewoording «adequaat» gehanteerd. Op grond van het voorgestelde artikel 1.4, tweede lid, van het wetsvoorstel (thans artikel 2 van de WVO) moet een zieke leerling zoveel mogelijk in staat worden gesteld een ononderbroken ontwikkelingsproces te doorlopen. Daarbij moet worden opgemerkt dat het bevoegd gezag weliswaar verantwoor-

delijk is voor het onderwijsaanbod, maar daarbij wel kan worden ondersteund. Dit is neergelegd in artikel 2.46.

4.4 Levensbeschouwelijk

De leden van de SGP-fractie stellen vragen over het gebruik van de term «levensbeschouwelijk». Zij geven aan er nog niet op voorhand van overtuigd te zijn dat de redactionele aanpassingen ten aanzien van levensbeschouwing meer duidelijkheid en consistentie opleveren. De termen worden in tekst en toelichting niet consequent gebruikt. Zo blijft artikel 2.35 spreken van levensbeschouwelijk onderwijs, terwijl in artikel 2.21 over «levensovertuigende vormingsonderwijs» gesproken wordt. Deze leden merken op dat de laatstgenoemde aanduiding kreupel overkomt en andere associaties kan oproepen dan bedoeld.

In dit wetsvoorstel is gekozen voor het vervangen van de term «voorschriften» door «regels» en het vervangen van de term «levensbeschouwing» door «levensovertuiging». Waar het woord «levensovertuiging» op zichzelf staat, sluit deze formulering beter aan bij de formulering van artikel 23 van de Grondwet. De beide termen zijn synoniemen en er is geen inhoudelijke wijziging beoogd. Waar het woord «levensovertuiging» niet op zichzelf staat, zoals bijvoorbeeld het geval is in artikel 2.21, waar over «levensovertuigend vormingsonderwijs» wordt gesproken, deelt de regering de opvatting van de SGP dat dit leidt tot een kromme formulering. Artikel 2.21 wordt daarom bij nota van wijziging aangepast, zodat weer gesproken wordt over «levensbeschouwelijk vormingsonderwijs».

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1.1

De leden van de SGP-fractie vragen waarom in de huidige WVO als bevoegd gezag van de bijzondere school enkel de rechtspersoon wordt vermeld en niet de natuurlijke persoon, in tegenstelling tot het wetsvoorstel.

Deze vraag is beantwoord in paragraaf 2.2, in samenhang met paragraaf 1.2.3 van deze nota. De huidige WVO bevat een tweetal begripsbepalingen die op de instandhouding van bijzondere scholen zien, maar met elkaar in tegenspraak zijn. In de begripsbepaling van «bevoegd gezag» wordt, waar het de bijzondere school betreft, alleen gesproken over «de rechtspersoon, bedoeld in artikel 49, eerste lid». In de begripsbepaling van «bijzondere school» staat echter dat het een door een natuurlijke persoon of door een privaatrechtelijke rechtspersoon, niet zijnde een stichting als bedoeld in artikel 42b, in stand gehouden school betreft. Bij deze begripsbepaling is in artikel 1.1 aangesloten en is «bevoegd gezag» wat betreft een bijzondere school omschreven als: «de natuurlijke persoon of de privaatrechtelijke rechtspersoon, bedoeld in artikel 4.1, tweede lid, die de school in stand houdt». Om aanspraak te kunnen maken op bekostiging door het Rijk, dient een bijzondere school in stand te worden gehouden door een rechtspersoon.

Artikel 1.5

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat de formulering dat bepalingen zich naar hun aard richten op het bevoegd gezag om meerdere redenen en bron van onduidelijkheid kunnen vormen, mede in relatie tot de in de toelichting genoemde voorbeelden van de positie van de directeur. Naar de mening van deze leden hoeft het niet vanzelf-

sprekend zo te zijn dat bepalingen die het bevoegd gezag verbinden (naar hun aard) gericht zijn op het bevoegd gezag. Zij vragen waarom de regering deze toevoeging niet heeft vermeden en waarom niet uit de wettelijke bepalingen zelf duidelijk kan blijken wat door de wetgever bedoeld is.

Deze vraag is beantwoord in paragraaf 2.1.1. Vanwege de discussie over het begrip bevoegd gezag heeft de regering het raadzaam geacht in dit wetsvoorstel niet de normadressant te wijzigen. Dit zou ook een inhoudelijke wijziging zijn ten opzichte van de huidige wet, wat niet is beoogd. Een wijziging zou ook een afwijking van de andere onderwijswetten behelzen. Ook in de andere sectorwetten wordt het bestuur aangesproken als de juridische figuur die een school of onderwijsinstelling in stand houdt. Wat de regering betreft is dit dan ook een inhoudelijk en breder fundamenteel vraagstuk dat separaat discussie en aanpassing verdient en niet past bij het technische karakter van voorliggend wetsvoorstel. De wet voorziet dezelfde bepalingen als de WVO (of onderliggende regelingen) die bijvoorbeeld een taak opleggen of een bevoegdheid toekennen aan de rector of de directeur. Wanneer dit een directeur van een bijzondere school betreft, moeten deze bepalingen worden geacht zich naar hun aard te richten tot de rechtspersoon en betreffen het bekostigingsvoorwaarden.

Artikel 2.92

De leden van de VVD-fractie merken op dat de formulering van de zorgplicht ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs in voorgesteld artikel 2.92 de vraag oproept wat de reikwijdte van deze bepaling is. De leden vragen of de regering dit nader kan toelichten.

De vraag van deze leden over de kwaliteit van het onderwijs is beantwoord in paragraaf 4.1. Daar is aangegeven dat artikel 2.92 (dit artikel is na het advies van de Afdeling vernummerd tot artikel 2.87) inhoudelijk gelijklopend is aan artikel 23a van de WVO en artikel 47 van de WVO BES, waarin ook de zinsnede «in elk geval» wordt gehanteerd. Van een toevoeging van de woorden «in elk geval» is derhalve geen sprake. De reikwijdte van dit artikel is niet anders dan de reikwijdte van de huidige artikelen in de WVO en WVO BES.

Artikel 3.38

De leden van de SGP-fractie lezen in het nader rapport dat, volgens de regering, een aanwijzing ook opgevolgd moet worden indien geen sprake is van een handelen in strijd met de bij of krachtens de WVO gestelde regels. Zij ontvangen graag een nadere toelichting. Hoe verhoudt deze opmerking zich tot het gegeven dat de aanwijzing als zodanig enkel gegeven kan worden indien sprake is van strijdigheid met wettelijke normen, zo vragen zij.

Artikel 3.38, eerste lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat indien sprake is van wanbeheer van een of meer bestuurders of toezichthouders, Onze Minister het bevoegd gezag een aanwijzing kan geven. Het tweede lid van artikel 3.38 geeft aan wat onder wanbeheer wordt verstaan. Dit instrument, de aanwijzing, staat thans in artikel 103g van de WVO.²¹ Om misverstanden te voorkomen, wil de regering voorop stellen dat de aanwijzingsbevoegdheid niet preventief kan worden ingezet op een moment dat nog niet vaststaat of bekostigingsvoorwaarden al dan niet zijn nageleefd. Een aanwijzing kan alleen worden gegeven als er

²¹ In de nummering van het wetsvoorstel dat ter advisering aan de Afdeling is voorgelegd betrof het artikel 3.36.

gehandeld is in strijd met de bekostigingsvoorwaarden, hetgeen inhoudt dat de vastgelegde voorschriften in de wet- en regelgeving niet worden nageleefd. Naar aanleiding van het advies van Afdeling is in artikel 3.38 van het wetsvoorstel nauw aangesloten bij de wijze waarop de aanwijzingsbevoegdheid op dit moment is geformuleerd in artikel 103g van de WVO. In artikel 10.1 van het wetsvoorstel is geëxpliciteerd dat het niet opvolgen van een aanwijzing wordt gezien als handelen in strijd met regels die bij of krachtens deze wet zijn gesteld, en om die reden kan leiden tot het geheel of gedeeltelijk opschorten of inhouden van de bekostiging.

Artikel 4.1

De leden van de SGP-fractie vragen waarom in de voorgestelde aanduiding van paragraaf 4.1 de aanspraak op bekostiging staat vermeld, terwijl dat op dit moment de aanvang van de bekostiging is en daarvan ook gesproken wordt in het voorgestelde artikel 4.1.

Terecht wijzen de leden van de SGP-fractie op het verschil tussen de aanduiding van paragraaf 4.1 en voor het overige bepalingen. Dit is een verschrijving en wordt aangepast bij nota van wijziging.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

Bijlage

De leden van de fractie van de SGP constateren dat ten aanzien van de examens veel verplaatsingen plaatsvinden van een lager regelingsniveau naar het niveau van de formele wet. Deze leden vragen de regering een vergelijkend overzicht te leveren waarin ten minste ten aanzien van de paragrafen inzake examinering naast de voorgestelde bepalingen de teksten uit lagere regelingen zijn weergegeven.

Hieronder is op verzoek van de leden van de SGP-fractie een vergelijkend overzicht opgenomen van bepalingen inzake examinering die (deels) afkomstig zijn uit lagere regelgeving. Door de verschuiving van verschillende artikelen naar wetsniveau zijn tevens enkele grondslagen opgenomen om bij (of krachtens) AMvB regels te kunnen stellen.

Toetsen en eindexamens

Art. wetsvoorstel WVO 20xx	Oorspronkelijke artikel Eindexamenbesluit VO (tenzij anders vermeld)
Artikel 2.55. Schoolexamen 1. Het bevoegd gezag beslist op welk tijdstip het schoolexamen begint. 2. Het schoolexamen in een vak waarin ook centraal examen wordt afgelegd, wordt afgesloten voor het begin van het eerste tijdvak van het centraal examen. 3. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het tijdstip van afsluiting van het schoolexamen in een vak in de gevallen dat: a. voor het centraal examen in dat vak op grond van de regels, bedoeld in artikel 2.56, derde lid, is afgeweken van de in artikel 2.56, eerste lid, bedoelde afnameperiodes voor het centraal examen; en b. het centraal examen in één of meer vakken op grond van de regels, bedoeld in artikel 2.56, vierde lid, wordt afgelegd in het voorlaatste leerjaar of het daaraan voorafgaande leerjaar. 4. Het bevoegd gezag kan een examenkandidaat die wegens ziekte of een andere van zijn wil onafhankelijke omstandigheid het schoolexamen in één of meer vakken niet heeft kunnen afsluiten voor het begin van het eerste tijdvak van het centraal examen, in de gelegenheid stellen het schoolexamen in een vak af te sluiten voor het centraal examen in dat vak of in die vakken, maar na het begin van het eerste tijdvak. 5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het schoolexamen, waaronder regels over de wijze van examinering en de beoordeling. 6. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de herkansing van een schoolexamen. Artikel 2.57. Vaststelling uitslag eindexamens 1. De rector of directeur stelt de eindcijfers van het eindexamen vast. 2. De rector of directeur en de secretaris van het eindexamen stellen de uitslag van het eindexamen vast. De uitslag luidt «geslaagd» of «afgewezen».	Artikel 32. Schoolexamen 1 Het bevoegd gezag bepaalt het tijdstip waarop het schoolexamen aanvangt. 2 Het schoolexamen wordt afgesloten voor de aanvang van het eerste tijdvak, bedoeld in artikel 37. (...). (...) Bij toepassing van artikel 37, zevende lid, wordt het schoolexamen in het vak waarop de toets betrekking heeft, afgesloten tien werkdagen voor de afname van die toets <i>Verder nieuw, de grondslag voor regels op besluitniveau is nodig omdat de regels nu deels op wetsniveau zijn gesteld.</i> 3 Het bevoegd gezag kan in afwijking van het tweede lid een kandidaat die ten gevolge van ziekte of een andere van zijn wil onafhankelijke omstandigheid het schoolexamen in één of meer vakken niet heeft kunnen afsluiten voor de aanvang van het eerste tijdvak, in de gelegenheid stellen het schoolexamen in dat vak of in die vakken af te sluiten vóór het centraal examen in dat vak of in die vakken, doch na de aanvang van het eerste tijdvak. <i>Nieuw, de grondslag voor regels op besluitniveau is nodig omdat de regels nu deels op wetsniveau zijn gesteld.</i> <i>Nieuw, de grondslag voor regels op besluitniveau is nodig omdat de regels nu deels op wetsniveau zijn gesteld.</i> <i>Nieuw, afgeleid van de inhoud van het volgende artikel;</i> Artikel 47. Eindcijfer eindexamens 2 De directeur bepaalt het eindcijfer op het rekenkundig gemiddelde van het cijfer voor het schoolexamen en het cijfer voor het centraal examen. Artikel 48. Vaststelling uitslag 1 De directeur en de secretaris van het eindexamen stellen in geval van een eindexamen de uitslag vast met inachtneming van artikel 49 of artikel 50, en voor zover van toepassing artikel 52c. 2 De uitslag luidt «geslaagd» of «afgewezen».

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over:

- a. het vaststellen van de eindcijfers van en de uitslag voor het eindexamen; en
- b. het toekennen van het *judicium cum laude*.

Artikel 2.60. Examenreglement; programma van toetsing en afsluiting

1. Het bevoegd gezag stelt een examenreglement vast, dat in elk geval bevat:
 - a. regels over de organisatie van het eindexamen en de gang van zaken tijdens het eindexamen;
 - b. informatie over de maatregelen, bedoeld in artikel 2.61, eerste lid, en de toepassing daarvan; en
 - c. herkansingsmogelijkheden van het schoolexamen.

2. Het bevoegd gezag stelt jaarlijks voor 1 oktober een programma van toetsing en afsluiting vast dat in elk geval betrekking heeft op het lopende schooljaar. Het programma vermeldt in elk geval:

- a. de onderdelen van het examenprogramma die in het schoolexamen worden getoetst;
- b. de inhoud van de onderdelen van het schoolexamen;
- c. de wijze waarop en tijdvakken waarbinnen de toetsen van het schoolexamen plaatsvinden, de herkansing daaronder begrepen;
- d. de wijze van herkansing van het schoolexamen; en
- e. de wijze waarop het cijfer voor het schoolexamen voor een examenkandidaat tot stand komt.

3. De rector of directeur van de school zendt het examenreglement en het programma van toetsing en afsluiting voor 1 oktober aan de inspectie en verstrekt deze aan de examenkandidaten.

4. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de inhoud van het examenreglement.

Artikel 2.61. Onregelmatigheden; onvoorziene omstandigheden; maatregelen

1. Indien een examenkandidaat zich bij een onderdeel van het eindexamen of bij een aanspraak op ontheffing aan een onregelmatigheid schuldig maakt of heeft gemaakt, of zonder geldige reden afwezig is op het eindexamen, kan de rector of directeur van de school maatregelen nemen.

Nieuw, deze grondslag is nodig omdat de uitslagbepaling met de WVO 20xx deels op wetsniveau geregeld wordt, wat nu nog niet het geval is.

Artikel 31. Examenreglement en programma van toetsing en afsluiting

1 Het bevoegd gezag van een school voor voortgezet onderwijs, respectievelijk de examencommissie vavo, stelt een examenreglement vast. Het examenreglement bevat in elk geval informatie over de maatregelen, bedoeld in artikel 5, en de toepassing daarvan, alsmede regels met betrekking tot de organisatie van het eindexamen en de gang van zaken tijdens het eindexamen, de herkansingsmogelijkheden van het schoolexamen, en wat scholen voor voortgezet onderwijs betreft, de samenstelling en het adres van de in artikel 5 bedoelde commissie van beroep. Ten aanzien van de herkansing wordt in elk geval bepaald, in welke gevallen een herkansing mogelijk is. Ook kan worden bepaald dat tot die gevallen kunnen behoren gevallen dat de kandidaat door ziekte of ten gevolge van een bijzondere van zijn wil onafhankelijke omstandigheid, niet in staat is geweest, aan de desbetreffende toets deel te nemen.

2 Het bevoegd gezag van een school voor voortgezet onderwijs, respectievelijk de examencommissie vavo, stelt jaarlijks voor 1 oktober een programma van toetsing en afsluiting vast, dat in elk geval betrekking heeft op het desbetreffende schooljaar. Het programma vermeldt in elk geval:

- a. welke onderdelen van het examenprogramma in het schoolexamen worden getoetst,
- b. de inhoud van de onderdelen van het schoolexamen,
- c. de wijze waarop en de tijdvakken waarbinnen de toetsen van het schoolexamen plaatsvinden, de herkansing daaronder mede begrepen,
- d. de wijze van herkansing van het schoolexamen, alsmede
- e. de regels voor de wijze waarop het cijfer voor het schoolexamen voor een kandidaat tot stand komt.

3 Het examenreglement en het programma van toetsing en afsluiting worden door de directeur voor 1 oktober toegezonden aan de inspectie en verstrekt aan de kandidaten.

Lid 4 is nieuw, deze grondslag is nodig omdat het examenreglement nu deels op wetsniveau geregeld wordt, wat voorheen niet het geval was.

Artikel 5. Onregelmatigheden

- 1 Indien een kandidaat zich ten aanzien van enig deel van het eindexamen of de eindexamen dan wel ten aanzien van een aanspraak op ontheffing aan enige onregelmatigheid schuldig maakt of heeft gemaakt, dan wel zonder geldige reden afwezig is, kan de directeur maatregelen nemen.

Art. wetsvoorstel WVO 20xx	Oorspronkelijke artikel Eindexamenbesluit VO (tenzij anders vermeld)
<p>2. Indien het centraal examen naar het oordeel van de inspectie niet op regelmatige wijze heeft plaatsgevonden, kan zij besluiten dat het geheel of gedeeltelijk voor een of meer examenkandidaten opnieuw wordt afgenomen. In dat geval stelt het College voor toetsen en examens op verzoek van de inspectie nieuwe opgaven vast en bepaalt het College op welke wijze en door wie het examen zal worden afgenomen.</p>	<p>Artikel 43. Niet op regelmatige wijze afgenomen centraal examen 1 Indien het centraal examen naar het oordeel van de inspectie niet op regelmatige wijze heeft plaatsgehad kan zij besluiten dat het geheel of gedeeltelijk voor een of meer kandidaten opnieuw wordt afgenomen. 2 De inspectie verzoekt het College voor toetsen en examens nieuwe opgaven vast te stellen en bepaalt op welke wijze en door wie het examen zal worden afgenomen.</p>
<p>3. Indien door onvoorziene omstandigheden het centraal examen in een of meer vakken aan een of meer scholen niet op de voorgeschreven wijze kan worden afgenomen, besluit Onze Minister op welke wijze wordt gehandeld.</p>	<p>Artikel 44. Onvoorziene omstandigheden centraal examen Indien door onvoorziene omstandigheden het centraal examen in één of meer vakken aan één of meer scholen niet op de voorgeschreven wijze kan worden afgenomen, beslist Onze Minister hoe alsdan moet worden gehandeld.</p>
<p>4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over onregelmatigheden inzake het eindexamen.</p>	<p><i>Nieuw, deze grondslag is nodig omdat de regels over onregelmatigheden inzake het eindexamen voorheen louter op besluitniveau geregeld waren.</i></p>
<p>Artikel 2.63. Administratief beroep bij besluiten inzake maatregelen 1. Een examenkandidaat of diens wettelijk vertegenwoordiger kan tegen een besluit van de rector of directeur als bedoeld in artikel 2.61, eerste lid, administratief beroep instellen bij een commissie van beroep voor de eindexamens die is ingesteld door het bevoegd gezag. De rector of directeur heeft geen zitting in deze commissie</p>	<p>Artikel 5. Onregelmatigheden 4 De kandidaat kan tegen een beslissing van de directeur van een school voor voortgezet onderwijs in beroep gaan bij de door het bevoegd gezag van de school in te stellen commissie van beroep. Van de commissie van beroep mag de directeur geen deel uitmaken.</p>
<p>2. In afwijking van artikel 6:7 Awb is de termijn voor het indienen van het beroepschrift vijf dagen.</p>	<p>Artikel 30a WVO 1 Tegen een besluit inzake deelneming aan eindexamens staat administratief beroep open bij een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen bestuursorgaan.</p>
	<p>Artikel 30a WVO 2 In afwijking van artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht bedraagt de termijn voor het indienen van het beroepschrift vijf dagen.</p>
	<p>Artikel 5. Onregelmatigheden 5 In overeenstemming met artikel 30a van de wet wordt het beroep binnen vijf dagen nadat de beslissing aan de kandidaat is bekendgemaakt, schriftelijk ingesteld bij de commissie van beroep. De commissie stelt een onderzoek in en beslist binnen twee weken na ontvangst van het beroepsschrift, tenzij zij deze termijn gemotiveerd heeft verlengd met ten hoogste twee weken.</p>

Art. wetsvoorstel WVO 20xx	Oorspronkelijke artikel Eindexamenbesluit VO (tenzij anders vermeld)
<p>3. In afwijking van artikel 7:24, eerste, tweede, en vierde tot en met zevende lid, Awb beslist de commissie van beroep voor de eindexamens binnen twee weken na ontvangst van het beroepschrift. Zij kan de beslissing voor ten hoogste twee weken verdagen.</p>	<p>Artikel 30a WVO 3 In afwijking van artikel 7:24, eerste, tweede, vierde, vijfde, zesde en zevende lid, van de Algemene wet bestuursrecht beslist het beroepsorgaan binnen twee weken na ontvangst van het beroepschrift. Het kan de beslissing voor ten hoogste twee weken verdagen</p>
<p>4. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het besluit van de commissie van beroep voor de eindexamens.</p>	<p>5 Artikel 5. Onregelmatigheden In overeenstemming met artikel 30a van de wet wordt het beroep binnen vijf dagen nadat de beslissing aan de kandidaat is bekendgemaakt, schriftelijk ingesteld bij de commissie van beroep. De commissie stelt een onderzoek in en beslist binnen twee weken na ontvangst van het beroepschrift, tenzij zij deze termijn gemotiveerd heeft verlengd met ten hoogste twee weken. De commissie stelt bij haar beslissing zo nodig vast op welke wijze de kandidaat alsnog in de gelegenheid zal worden gesteld het eindexamen of deeleindexamen geheel of gedeeltelijk af te leggen onverminderd het bepaalde in de laatste volzin van het tweede lid. De commissie deelt haar beslissing schriftelijk mede aan de kandidaat, aan de ouders, voogden of verzorgers van de kandidaat indien deze minderjarig is, aan de directeur en aan de inspectie. <i>Nieuw, dit lid is nodig omdat een deel van de regels van niveau verschuift</i></p>
<p>Artikel 2.64. Voorziening bij beslissingen inzake maatregelen</p>	<p>Artikel 5. Onregelmatigheden 4 De kandidaat kan tegen een beslissing van de directeur van een school voor voortgezet onderwijs in beroep gaan bij de door het bevoegd gezag van de school in te stellen commissie van beroep. Van de commissie van beroep mag de directeur geen deel uitmaken.</p>
<p>1. Een examenkandidaat of diens wettelijk vertegenwoordiger kan tegen een beslissing van de rector of directeur als bedoeld in artikel 2.61, eerste lid, die geen besluit is als bedoeld in de Awb, voorziening vragen bij de commissie van beroep voor de eindexamens. De rector of directeur heeft geen zitting in deze commissie.</p>	<p>Artikel 30a WVO 5 De termijn voor het indienen van het verzoekschrift bedraagt vijf dagen, met ingang van de dag na die waarop de beslissing aan de leerling is uitgereikt of toegezonden.</p>
<p>2. De termijn voor het indienen van het verzoekschrift is vijf dagen, met ingang van de dag na die waarop de beslissing aan de leerling is uitgereikt of toegezonden.</p> <p>3. De commissie van beroep voor de eindexamens beslist binnen twee weken na ontvangst van het verzoekschrift. Zij kan de beslissing voor ten hoogste twee weken verdagen.</p>	<p>Artikel 5. Onregelmatigheden 5 In overeenstemming met artikel 30a van de wet wordt het beroep binnen vijf dagen nadat de beslissing aan de kandidaat is bekendgemaakt, schriftelijk ingesteld bij de commissie van beroep. De commissie stelt een onderzoek in en beslist binnen twee weken na ontvangst van het beroepschrift, tenzij zij deze termijn gemotiveerd heeft verlengd met ten hoogste twee weken. <i>Nieuw, dit lid is nodig omdat een deel van de regels van niveau verschuift</i></p>
<p>4. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de beslissing van de commissie van beroep voor de eindexamens.</p>	<p>Artikel 60. Hardheidsclausule Onze Minister kan bij of krachtens dit besluit vastgestelde voorschriften buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing van die regels gelet op het belang dat deze regels beogen te beschermen, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.</p>
<p>Artikel 2.65. Hardheidsclausule Onze Minister kan regels die bij of krachtens deze wet zijn gesteld over eindexamens, buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing van die regels gelet op het belang dat deze regels beogen te beschermen, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.</p>	

Artikel 2.72. Staatsexamens en deelstaatsexamens

1. Het College voor toetsen en examens geeft degenen die zich daarvoor hebben aangemeld, en, indien van toepassing, voldoen aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels voor toelating tot het staatsexamen, jaarlijks de gelegenheid om een staatsexamen vwo, havo of vmbo of een daarvan onderdeel uitmakend deelstaatsexamen af te leggen.
2. Het staatsexamen vindt op één van de volgende wijzen plaats:
 - a. het afleggen van het staatsexamen ten overstaan van het College voor toetsen en examens; of
 - b. het overleggen aan het College voor toetsen en examens van bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen bewijsstukken ter verkrijging van een diploma, al dan niet in combinatie met het ten overstaan van het College voor toetsen en examens afleggen van het staatsexamen in een of meer vakken of van de rekentoets.
3. Bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld welke andere staatsexamens dan bedoeld in het eerste lid kunnen worden afgelegd voor het College voor toetsen en examens. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over deze andere staatsexamens.
4. Examenkandidaten zijn voor het afleggen van een staatsexamen of deelstaatsexamen een financiële bijdrage verschuldigd. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over deze bijdrage en de betaling daarvan. Examenkandidaten die zijn ingeschreven op een school voor voortgezet speciaal onderwijs zijn geen bijdrage verschuldigd.
5. Indien de examenkandidaat is ingeschreven op een school of een instelling als bedoeld in de WEB of WEB BES waarvan de examenbevoegdheid is ingetrokken op grond van artikel 2.62 van deze wet respectievelijk op grond van artikel 6a.2.1 WEB of artikel 6.2.2a WEB BES, is de financiële bijdrage niet verschuldigd door de examenkandidaat maar door het bevoegd gezag van die school of instelling.
6. De mondelinge onderdelen van het staatsexamen worden in het openbaar afgenomen.
7. Degene die is afgewezen voor het eindexamen van een school of van een school voor voortgezet speciaal onderwijs, wordt niet toegelaten tot het overeenkomstige staatsexamen in hetzelfde jaar

8. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de aanmelding voor en toelating tot het staatsexamen en het deelstaatsexamen.

Artikel 2.73. Identificatie bij staatsexamen

Een ieder die aan het staatsexamen of deelstaatsexamen deelneemt, is verplicht op verzoek van degenen die de examens afnemen of daarop toezicht houden een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht ter inzage aan te bieden.

Artikel 60, eerste lid, WVO

1 Jaarlijks geeft het College voor toetsen en examens gelegenheid om door het met gunstig gevolg afleggen van een staatsexamen, een diploma te verkrijgen, overeenkomende met een diploma van een school voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, voor hoger algemeen voortgezet onderwijs, voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en voor voorbereidend beroepsonderwijs, als bedoeld in artikel 29, derde lid.

Artikel 3 Aanmelding voor toelating tot (deel)staatsexamen

2 De aanmelding kan strekken tot:

- a. het verkrijgen van toelating tot het afleggen van het examen ten overstaan van het College voor toetsen en examens, of
- b. het overleggen aan het College voor toetsen en examens van de in artikel 25, derde lid, bedoelde bewijsstukken ter verkrijging van het staatsexamendiploma, al dan niet in combinatie met het afleggen van het examen in een of meer vakken of rekentoets ten overstaan van het College voor toetsen en examens

Artikel 60, tweede lid, WVO

2. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald, welke andere diploma's kunnen worden verkregen door het met gunstig gevolg afleggen van een staatsexamen voor het College voor toetsen en examens

Artikel 60, vijfde lid, WVO

5. Bij algemene maatregel van bestuur worden voorschriften vastgesteld omtrent de in dit artikel bedoelde examens, die niet voor alle kandidaten dezelfde vakken en andere programma-onderdelen behoeven te omvatten. Daarbij kan worden bepaald het bedrag, dat voor de toelating tot deze examens verschuldigd is. Tevens kan daarbij worden bepaald dat dit bedrag is verschuldigd door het bevoegd gezag van een school ten aanzien waarvan toepassing is gegeven aan artikel 29, lid 1a, of door het bevoegd gezag van een instelling ten aanzien waarvan toepassing is gegeven aan artikel 6a.2.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

Artikel 60, vierde lid, WVO

4 De staatsexamens zijn openbaar, behoudens het schriftelijke gedeelte.

Artikel 60, derde lid, WVO

3 Zij, die zijn afgewezen bij het eindexamen van een school of een school als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de expertisecentra, worden niet toegelaten tot het in hetzelfde jaar te houden overeenkomstige staatsexamen. Nieuw, nodig vanwege verandering niveau artikel 3 Staatsexamenbesluit VO

Artikel 2. Verschuldigd bedrag en voorgescreven legitimatie voor toelating tot afleggen (deel)staatsexamen

6 Zij die aan een staatsexamen of deelstaatsexamen deelnemen, zijn verplicht zich te legitimeren op verzoek van hen die deze examens afnemen of daarop toezicht houden.

Artikel 2.76. Examenprogramma's

1. De staatsexamens en deelstaatsexamens worden afgenomen op basis van de examenprogramma's vwo, havo en vmbo die zijn vastgesteld op grond van artikel 2.54.

2. Voor het college-examen geldt dat:

a. keuzes die volgens een examenprogramma als bedoeld in het eerste lid, moeten of kunnen worden gemaakt door de school, worden gemaakt door het College voor toetsen en examens; en

b. het College voor toetsen en examens kan afwijken van regels over het schoolexamen die om praktische redenen in het college-examen niet uitvoerbaar zijn, met dien verstande dat het college-examen zoveel mogelijk gelijkwaardig blijft aan het schoolexamen.

Artikel 2.77. College-examen

1. Het college-examen wordt mondeling of schriftelijk afgenomen door het College voor toetsen en examens.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het college-examen, waaronder regels over de wijze van examinering en het beoordelen van het college-examen.

Artikel 2.78. Centraal examen van staatsexamens

1. Het centraal examen van het staatsexamen heeft in elk kalenderjaar drie afnameperiodes. Deze worden aangeduid als eerste, tweede en derde tijdvak. Het tweede en derde tijdvak bieden volgens bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels gelegenheid om het centraal examen van het staatsexamen alsnog te voltooien, dan wel het centraal examen te herkansen. Het College voor toetsen en examens kan bepalen dat een centraal examen op een ander tijdstip plaatsvindt.

Artikel 7. Examenprogramma

1 Het staatsexamen wordt afgenomen overeenkomstig het desbetreffende examenprogramma, vastgesteld op grond van artikel 7 van het Eindexamenbesluit VO.

2 Ten aanzien van het college-examen geldt dat:

a. keuzes die ingevolge het in het eerste lid bedoelde examenprogramma moeten of kunnen worden gemaakt door de school, worden gemaakt door het College voor toetsen en examens, en

b. het College voor toetsen en examens kan afwijken van voorschriften met betrekking tot het schoolexamen die om praktische redenen in het college-examen niet uitvoerbaar zijn, met dien verstande dat het college-examen zoveel mogelijk gelijkwaardig blijft aan het schoolexamen.

Nieuw, gebaseerd op een aantal artikelen:

Artikel 60, vierde lid. WVO

4 De staatsexamens zijn openbaar, behoudens het schriftelijke gedeelte.

Artikel 1 Begripsbepalingen

toets: een toets met schriftelijke of mondelinge vragen en opdrachten, of een praktische opdracht;

Het vervallen van de praktische opdracht op is niet beoogd en wordt hersteld in de nota van wijziging.

Nieuw, dit lid is nodig omdat een deel van de regels van niveau verschuift

Artikel 4

5 Het centraal examen kent in elk kalenderjaar een eerste, tweede en derde tijdvak of een nader, door het College voor toetsen en examens, te bepalen tijdstip.

Artikel 23. Verhinderung centraal examen; voltooiing in tweede, derde of vierde tijdvak

1 Indien een kandidaat om een geldige reden, ter beoordeling van het College voor toetsen en examens:

a. is verhinderd bij één of meer toetsen van het centraal examen in het eerste tijdvak tegenwoordig te zijn, wordt hem in het tweede tijdvak de gelegenheid gegeven het centraal examen op ten hoogste twee toetsen te voltooien;

b. ook in het tweede tijdvak verhinderd is, of wanneer hij het centraal examen in het tweede tijdvak niet kan voltooien, wordt hij in de gelegenheid gesteld in het derde tijdvak het centraal examen te voltooien;

c. ook in het derde tijdvak verhinderd is, of wanneer hij het centraal examen in het derde tijdvak niet kan voltooien, wordt hij in de gelegenheid gesteld in het vierde tijdvak het centraal examen te voltooien.

Art. WVO 20xx	Oorspronkelijk artikel Staatsexamenbesluit VO (tenzij anders vermeld)
<p>2. Het examenwerk voor het centraal examen wordt beoordeeld door twee of, indien het College voor de toetsen en examens dit noodzakelijk acht, drie correctoren. Het College voor toetsen en examens wijst hen aan.</p>	<p>Artikel 19. Correctie centraal examen 1 Het College voor toetsen en examens draagt er zorg voor dat het gemaakte werk voor het centraal examen door twee door het College voor toetsen en examens aan te wijzen correctoren wordt beoordeeld. (...)</p>
<p>3. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over:</p> <p>a. het afnemen, beoordelen, vaststellen van het cijfer en herkansen van het centraal examen, en de gang van zaken betreffende het centraal examen en de herkansing;</p> <p>b. de mogelijkheid van een vierde afnameperiode; en</p> <p>c. de werkwijze van de correctoren, bedoeld in het tweede lid.</p>	<p>3 Indien dit het College voor toetsen en examens noodzakelijk voorkomt, wordt het oordeel van een derde corrector ingeroepen. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing. <i>Nieuw, opgenomen omdat niet alle regels op dit punt van besluitniveau naar wetsniveau overgaan.</i></p>
<p>Artikel 2.79. Vaststelling van de uitslag</p> <p>1. Het College voor toetsen en examens stelt vast:</p> <p>a. de eindcijfers voor het staatsexamen of deelstaatsexamen, indien dit staatsexamen of deelstaatsexamen is afgelegd ten overstaan van het College voor toetsen en examens; en</p> <p>b. de uitslag van het staatsexamen.</p> <p>2. De uitslag van het staatsexamen wordt vastgesteld op basis van:</p> <p>a. de eindcijfers, bedoeld in het eerste lid; of</p> <p>b. de bewijsstukken, bedoeld in artikel 2.72, tweede lid, onder b.</p>	<p>Artikel 25. Vaststelling uitslag</p> <p>1 Het College voor toetsen en examens stelt vast of de kandidaat het examen heeft afgelegd in de rekentoets en in de voor het staatsexamen voorgeschreven vakken.</p> <p>2 Het College voor toetsen en examens stelt de uitslag van het staatsexamen vast, met inachtneming van de artikelen 24 en 26 dan wel 26a.</p> <p>3c De bewijsstukken zijn:</p> <p>a. eindcijfers van deelstaatsexamens die in dat jaar zijn afgelegd;</p> <p>b. cijferlijsten als bedoeld in artikel 30 en artikel 31, eerste lid;</p> <p>c. cijferlijsten van een school voor voortgezet onderwijs;</p> <p>d. resultatenlijsten of cijferlijsten van instellingen voor educatie en beroepsopdracht;</p> <p>e. bewijzen van ontheffing als bedoeld in artikel 11, vierde lid;</p> <p>f. bewijzen van ontheffing als bedoeld in artikel 10, vierde lid, van het Eindexamenbesluit VO.</p> <p><i>Verder deels nieuw, maar afgeleid van</i></p>
<p>3. De uitslag luidt «geslaagd» of «afgewezen».</p> <p>4. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over:</p> <p>a. het vaststellen van de eindcijfers van het staatsexamen en het deelstaatsexamen;</p> <p>b. de uitslag van het staatsexamen; en</p> <p>c. het toekennen van het <i>judicium cum laude</i>.</p>	<p>Artikel 24. Eindcijfer vakken (deel)staatsexamen en rekentoets</p> <p>2 Het College voor toetsen en examens bepaalt het eindcijfer voor een vak op het rekenkundig gemiddelde van het cijfer voor het college-examen en het cijfer voor het centraal examen. (...)</p> <p>5 De uitslag luidt «geslaagd» of «afgewezen». <i>Nieuw, noodzakelijk vanwege verplaatsing van een deel van de artikelen naar wetsniveau.</i></p>

Artikel 2.81. Examenreglement; programma van toetsing en afsluiting

1. Het College voor toetsen en examens stelt een examenreglement vast, dat in elk geval bevat:
- regels over de organisatie van het staats-examen en deelstaats-examen en de gang van zaken tijdens deze examens;
 - informatie over de maatregelen, bedoeld in artikel 2.82, en de toepassing daarvan; en
 - regels over de herkansingsmogelijkheden van het college-examen, het centraal examen en de rekentoets.
2. Het College voor toetsen en examens stelt jaarlijks voor 1 oktober een programma van toetsing en afsluiting vast voor de examinering in het daaropvolgende jaar. Het programma vermeldt per vak in elk geval:
- de onderdelen van het examenprogramma die worden getoetst;
 - de inhoud van de verschillende onderdelen;
 - de wijze en de tijdstippen waarop het centraal examen en de toetsen van het college-examen plaatsvinden, en de duur van de toetsen;
 - de wijze van herkansing;
 - de verhindering voor het college-examen; en
 - de wijze waarop voor een examenkandidaat het cijfer voor het college-examen tot stand komt.
3. Het College voor toetsen en examens zendt het examenreglement en het programma van toetsing en afsluiting voor 1 januari aan de inspectie en draagt er zorg voor dat ze bij de bevestiging van de aanmelding aan de eindexamenkandidaten worden verstrekt.

Artikel 2.82. Onregelmatigheden; onvoorziene omstandigheden; maatregelen

1. Indien een examenkandidaat zich bij een onderdeel van het staatsexamen of deelstaats-examen of bij een aanspraak op ontheffing aan een onregelmatigheid schuldig maakt of heeft gemaakt, kan het College voor toetsen en examens maatregelen nemen.
2. De examenkandidaat die onaangekondigd afwezig is bij het centraal examen in een vak of bij de rekentoets, dan wel met aankondiging maar zonder een door het College voor toetsen en examens aanvaarde reden, afwezig is bij enig onderdeel van het staatsexamen of deelstaats-examen, is uitgesloten van verdere deelname aan het centraal examen in dat vak en ook van deelname aan het college-examen in het desbetreffende vak, respectievelijk van verdere deelname aan de rekentoets.

Artikel 13. Examenreglement en programma van toetsing en afsluiting

- 1 Het examenreglement bevat in elk geval informatie over de maatregelen, bedoeld in artikel 6, en de toepassing daarvan, regels met betrekking tot de organisatie van het staats-examen en deelstaatsexamen en de gang van zaken tijdens het staatsexamen en deelstaats-examen, de herkansingsmogelijkheden van het centraal examen en het college-examen.
- 2 Het College voor toetsen en examens stelt jaarlijks voor 1 oktober een programma van toetsing en afsluiting vast ten behoeve van het daaropvolgende kalenderjaar. Het programma vermeldt per vak in elk geval:
- welke onderdelen van het examenprogramma worden getoetst,
 - de inhoud van de verschillende onderdelen,
 - de wijze en de tijdstippen waarop het centraal examen en de toetsen van het college-examen aanvangen, alsmede de duur van de toetsen,
 - regels omtrent verhindering voor het college-examen, alsmede
 - de regels voor de wijze waarop het cijfer voor het college-examen voor een kandidaat tot stand komt.

- 3 Het College voor toetsen en examens zendt het examenreglement en het programma van toetsing en afsluiting voor 1 januari aan de inspectie. Deze documenten worden tegelijk met de bevestiging van de aanmelding, bedoeld in artikel 3, eerste lid, door de bevestigende instantie aan de kandidaten ter beschikking gesteld.

Artikel 6. Onregelmatigheden

- 1 Indien een kandidaat zich ten aanzien van enig onderdeel van het staatsexamen of deelstaatsexamen dan wel ten aanzien van een aanspraak op ontheffing aan enige onregelmatigheid schuldig maakt of heeft gemaakt, kan het College voor toetsen en examens maatregelen nemen.

Artikel 6, zevende lid

- 7 De kandidaat die onaangekondigd afwezig is bij het centraal examen in een vak of bij de rekentoets, dan wel met aankondiging maar zonder een door het College voor toetsen en examens aanvaarde reden, afwezig is bij enig onderdeel van het staatsexamen of deelstaats-examen, is uitgesloten van verdere deelname aan het centraal examen in dat vak alsmede van deelname aan het college-examen in het desbetreffende vak, respectievelijk van verdere deelname aan de rekentoets.

3. Indien het centraal examen van het staatsexamen naar het oordeel van de inspectie niet op regelmatige wijze heeft plaatsgevonden, kan zij besluiten dat het geheel of gedeeltelijk voor een of meer examenkandidaten opnieuw wordt afgenomen. In dat geval stelt het College voor toetsen en examens op verzoek van de inspectie nieuwe opgaven vast en bepaalt het College op welke wijze en door wie het examen zal worden afgenomen.

4. Indien door onvoorziene omstandigheden het centraal examen van het staatsexamen in een of meer vakken niet op de voorgeschreven wijze kan worden afgenomen, besluit het College voor toetsen en examens op welke wijze wordt gehandeld.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over maatregelen als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 2.85. Hardheidsclausule

Het College voor toetsen en examens kan regels over staatsexamens en deelstaatsexamens die bij of krachtens deze wet zijn gesteld, buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing, gelet op de bijzondere functie van het staatsexamen en het deelstaatsexamen ook voor kandidaten die in bijzondere omstandigheden verkeren, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Artikel 21. Niet op regelmatige wijze afgenomen centraal examen

1 Indien het centraal examen naar het oordeel van de inspectie niet op regelmatige wijze heeft plaatsgevonden, kan zij besluiten dat het geheel of gedeeltelijk voor een of meer kandidaten opnieuw wordt afgenomen.

2 Indien het eerste lid toepassing vindt, stelt het College voor toetsen en examens op verzoek van de inspectie nieuwe opgaven vast en bepaalt op welke wijze en door wie het examen zal worden afgenomen

Artikel 22. Onvoorziene omstandigheden centraal examen

Indien door onvoorziene omstandigheden het centraal examen in één of meer vakken niet op de voorgeschreven wijze kan worden afgenomen, beslist het College voor toetsen en examens hoe dan moet worden gehandeld. *Nieuw, nodig vanwege verplaatsing van artikelen naar wetsniveau.*

Artikel 36. Hardheidsclausule

Het College voor toetsen en examens kan bij of krachtens dit besluit vastgestelde voorschriften buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing gelet op de bijzondere functie van het staatsexamen mede voor kandidaten die in bijzondere omstandigheden verkeren, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.