

Vergaderjaar 2019–2020

35 297

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 21 november 2019

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoud

I.	Algemeen	1
1.	Inleiding	2
2.	Probleemschets WVO	2
3.	Probleemschets WVO BES	4
4.	Technisch onderhoud van de WVO en incorporeren van de WVO BES	4
5.	Inhoudelijk kader	5
6.	Advies en Consultatie	7
II.	ARTIKELSGEWIJS	7
	Artikel 1.1	7
	Artikel 1.5	7
	Artikel 2.92	7
	Artikel 3.38	8
	Artikel 4.1	8

I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige voorstel en hebben nog een enkele vraag.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hebben nog enige vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het genoemde wetsvoorstel en willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel Wet voortgezet onderwijs 20xx. Zij hebben daar nog enkele vragen over.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij begrijpen dat de regering met dit omvangrijke wetsvoorstel slechts een technische wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs nastreeft opdat deze consistentere en toegankelijker wordt en beter aansluit op de Algemene wet bestuursrecht.

De leden van de SGP-fractie hebben veel waardering voor het monnikenwerk dat door de regering is verricht om de Mammoetwet te herzien. Deze leden begrijpen de keuze om als eerste stap zoveel mogelijk te kiezen voor een technische herziening. Zij wijzen wel 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. Deze leden hebben de indruk dat een beperkte herschikking zowel het voordeel van de toegankelijkheid behoudt als de dualiteit van openbaar en bijzonder onderwijs beter in beeld houdt.

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de intentie van de regering om te komen tot modernisering van onderwijswetgeving. Met de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) stellen deze leden wel de vraag aan de regering waarom deze actualisering op dit moment alleen voor het voortgezet onderwijs wordt ingezet. Waarom is niet gekozen voor een integrale benadering van onderwijswetgeving waarbij de wetteksten voor alle onderwijssectoren worden doorgelicht en geactualiseerd? Wat is de reden dat nu alleen met het voortgezet onderwijs wordt gestart? Immers, de regering had er ook voor kunnen kiezen om dit wetsvoorstel, gezien de reactie van de Afdeling, pas in te dienen als er een integrale benadering is geweest voor alle onderwijswetgeving.

De vragen om een nadere toelichting op de constatering van de Afdeling dat door nu alleen met voortgezet onderwijs te starten, onderwijswetgeving in de diverse sectoren niet meer goed op elkaar is aangesloten. Deze leden vragen de regering verder aan te geven wat de consequenties zijn als dit wetsvoorstel nu niet wordt ingediend, maar op een later moment. Waarom kan niet gewacht worden tot er een integrale doorlichting is geweest, zo vragen de leden.

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

2. Probleemschets WVO

De leden van de VVD-fractie waarderen de met het wetsvoorstel beoogde grotere consistentie, toegankelijkheid, bruikbaarheid en duurzaamheid van de WVO¹ en onderschrijven de intentie om de onderwijswetgeving te moderniseren. Een eerste stap, zo merken zij op.

De leden van de D66-fractie vragen naar aanleiding van het advies van de Afdeling of deze wijziging het mogelijk maakt om te werken aan een meer toekomstbestendige onderwijswetgeving door het vormen van één wet

¹ WVO: Wet op het voortgezet onderwijs

op funderend onderwijs. Is het vormen van één wet op funderend onderwijs, waarbij er ook een inhoudelijke modernisering plaatsvindt, een doelstelling van deze regering? Wat wordt er precies onderzocht door de regering bij de opgave van onderwijswetgeving om een betere integrale wetgevingskwaliteit te waarborgen, zo vragen de leden.

De leden van de SP-fractie merken op dat het wetsvoorstel Wet voortgezet onderwijs 20xx niet enkel technische wijzigingen bevat. De Afdeling wijst in haar rapport op een aantal punten waarmee meer inhoudelijke aanpassingen worden voorgesteld. Waarom wordt in de memorie van toelichting dan wel gesuggereerd dat er geen inhoudelijke wijzigingen gedaan worden met dit wetsvoorstel? Kan de regering alle inhoudelijke wijzigingen uit het wetsvoorstel noemen en toelichten? Kan de regering tevens op elke inhoudelijke wijziging die de Afdeling noemt een reactie geven hoe de wijziging specifiek is bedoeld, zo vragen de leden.

Met dit wetsvoorstel wordt enkel de WVO herzien. De leden vragen de regering waarom er niet gekozen is voor een sectoroverstijgende aanpak en enkel de WVO wordt aangepast. Hoe staat de regering tegenover het komen tot een overkoepelende wet voor het gehele funderend onderwijs?

Wat de leden betreft is deze herziening zonder naar de inhoud te kijken niet voldoende. In hoeverre heeft de regering rekening gehouden met de problematiek van deze tijd die in ons onderwijs en in de maatschappij speelt? De leden 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 de leden betreft de onderwijskwaliteit onder druk vanwege het lerarentekort en de hoge werkdruk in het voortgezet onderwijs. Vindt de regering deze ontwikkelingen ook zorgelijk? Is de regering het dan ook eens met de leden dat een herziening alleen niet voldoende is, maar dat ook inhoudelijk gekeken moet worden naar hoe we deze problemen gaan oplossen via onder andere wetgeving? Kan de regering haar antwoorden toelichten? Ook de Afdeling wijst in haar advies op bepaalde ontwikkelingen, zoals verscherpende sociale scheidslijnen, die het noodzakelijk maken dat bestaande kaders binnen het voortgezet onderwijs meer structureel en inhoudelijk tegen het licht worden gehouden. Is de regering het met het advies van de Afdeling eens dat er voor deze ontwikkelingen en de impact op de WVO aandacht zou moeten zijn, al dan niet in een wetgevingsagenda? Zo ja, hoe gaat zij dit aanpakken? Zo nee, waarom niet?

Ook aanverwante zaken zoals het verlagen van het aantal lesuren voor docenten in het voortgezet onderwijs zijn al lang onderwerp van politieke discussie. De Kamer wacht al enige tijd op de uitwerking van aangenomen moties op dit punt. Wat is de reden ervoor dat de regering besloten heeft deze geen onderdeel uit te laten maken van dit wetsvoorstel.

Waarom wordt in het wetsvoorstel gesproken over de herintroductie van de term «bevoegdheid»? Kan de regering verder uiteenzetten wat de voornaamste verschillen zijn tussen bevoegde, benoembare en bekwame docenten? Blijven de huidige definities hetzelfde met dit wetsvoorstel? Kan de regering toezeggen dat deze technische wijziging niets zal veranderen aan de in rapportages regelmatig genoemde percentages bevoegde en benoembare docenten in het voortgezet onderwijs, zo vragen de leden.

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. Eveneens vragen zij in hoeverre bij het formuleren van het wetsvoorstel daadwerkelijk specifieke keuzes zijn gemaakt om bepaalde doelgroepen te bedienen.

De leden constateren dat over de keuze voor de structuur van de huidige WVO voorafgaand aan de totstandkoming verhitte debatten zijn gevoerd. Deze leden hebben in de toelichting een onderbouwing en reflectie gemist op de fundamentele keuze om deze structuur los te laten. Ook deze leden zijn van mening dat de voorgestelde hoofdstukindeling veel voordelen biedt, maar zij wijzen er ook op dat van de structuur van de wet een pedagogische werking uitgaat voor de wetgever. Op grond van de huidige indeling dient de wetgever zich ervan te vergewissen op welke plaats in de wet verplichtingen gepositioneerd worden. Dat structurerende uitgangspunt verdwijnt nu. Deze leden vragen of 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. Zij vragen daarbij specifiek aandacht voor de inhoud van artikel 1.5. Zij 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 deugdelijkheid van het bijzonder onderwijs dient immers even afdoende te zijn en is dus wel gelijkwaardig, maar hoeft niet altijd gelijk te zijn.

3. Probleemschets WVO BES

De leden van de SGP-fractie lezen dat de reikwijdte van de WVO, volgens de regering, 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.

4. Technisch onderhoud van de WVO en incorporeren van de WVO BES

De leden van de SGP-fractie merken op dat de regering bij het benoemen van de grondwettelijke vereisten enkel spreekt over duidelijkheid en objectiviteit. Deze leden wijzen in dit verband ook op de vereisten van noodzaak en proportionaliteit en vragen waarom deze constitutionele uitgangspunten in de toelichting achterwege zijn gebleven. Tezamen met het vereiste van duidelijkheid vormen de laatstgenoemde uitgangspunten namelijk een helder kader om scherp te kunnen beoordelen in hoeverre wettelijke vereisten, indien zij al noodzakelijk geacht worden, ook voor het bijzonder onderwijs als verplichting dienen te gelden. Zij vragen op welke gronden van het wetsvoorstel voldoende structurerende werking uitgaat voor toekomstige debatten inzake nieuwe verplichtingen in het onderwijs.

De leden vinden de hoofdstukindeling volgens de volgorde van randvoorwaarden voor het realiseren van goed onderwijs op zichzelf een logisch ordening, maar zij hebben bij vergelijking met andere wetten vragen over de gemaakte keuzes. 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 Wet educatie en beroeps onderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Het bestuur komt in deze wetten pas laat aan bod, terwijl het personeel juist eerder geplaatst is. Deze leden 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. Zij vragen een nadere toelichting op de gemaakte keuzes bij vergelijking met de genoemde wetten.

Voorts zijn de leden van mening dat het hoofdstuk onderwijs in het wetsvoorstel erg lang is en sterk uiteenlopende thema's bevat. Deze leden 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.

De leden vragen de regering tevens om een toelichting op het samenstellen van de toelichting bij het wetsvoorstel. Het gaat immers om een veelomvattend proces dat ten aanzien van diverse bepalingen zelfs terugwerkt tot 1963. Zijn alle toelichtingen uit het verleden bij het opstellen van de toelichting onder ogen gezien, zo vragen zij. Deze leden constateren dat niet alle toelichting van de wetgever die op een specifieke bepaling betrekking heeft in de nieuwe toelichting is verwerkt. Deze leden vragen wat de status van de oude toelichting is en hoe bijvoorbeeld in juridische procedures met oudere toelichtingen moet worden omgegaan. Blijven oudere toelichtingen voluit geldig indien de wetsbepaling inhoudelijk geen wijziging heeft ondergaan, zo vragen zij.

De leden zijn er nog niet op voorhand van overtuigd 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.

5. Inhoudelijk kader

De leden van de CDA-fractie lezen in de reactie van de regering op de opmerking van de Afdeling over de zinssnede «dat onder de kwaliteit van onderwijs in elk geval verstaan wordt het naleven van wettelijke regels» dat de regering heeft gepoogd aan te geven dat kwaliteit breder is dan alleen het naleven van wettelijke regels. Tevens geeft de regering aan dat niet wordt beoogd dat de wettelijke regels slechts minimumvoorwaarden zijn en dat er nadere aspecten zijn die binnen de reikwijdte van de zorgplicht vallen waarop de Inspectie van het Onderwijs (onderwijsinspectie) toezicht zou kunnen houden. Deze leden 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. Hoe ziet de regering dit?

Is de regering met de leden van mening 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 vragen de regering nader toe te lichten wat precies verstaan moet worden onder het voorgestelde artikel 2.11 dat regelt dat het uitgangspunt is dat Nederlands de voertaal is van het onderwijs, tenzij er 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 een verduidelijking van de reeds bestaande situatie. De leden verzoeken de regering nader toe te lichten waarom deze toevoeging aan het nieuwe wetsartikel noodzakelijk is, indien deze gedragscode reeds staande praktijk is. Kan de regering aangeven wat de juridische implicaties zijn van het in de wet opnemen van de gedragscode? Kan de regering tevens aangeven wat er precies moet worden geregeld in deze gedragscode? Aan welke voorwaarden moet deze gedragscode voldoen?

De leden lezen in het nader rapport dat wordt voorgesteld in artikel 2.51 dat «zieke leerlingen op effectieve wijze voldoende onderwijs kunnen ontvangen» te vervangen na vragen hierover van de Afdeling. Tevens lezen deze leden dat de regering weer teruggrijpt op de huidige terminologie van artikel 6b dat «zieke leerlingen op adequate wijze voldoende onderwijs kunnen genieten». Deze leden kunnen zich vinden in de kritiek van de Afdeling, maar 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, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de drieledige functie van het voortgezet onderwijs onder hoofdstuk twee 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.

De leden 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.

Het komt de leden niet logisch voor dat het hoofdstuk inzake het bestuur opent met de inrichting van de rechtspersoon en dat pas nadien, voor het bijzonder onderwijs zelfs pas in hoofdstuk 4, de rechtspersoonlijkheid en de rechtsvormen beschreven worden, terwijl de laatstgenoemde vereisten randvoorwaarden vormen om een bestuurlijke inrichting te kunnen vormgeven. Zij 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. Het vereiste van rechtspersoonlijkheid is als bestuurlijk vereiste wellicht meer passend bij aanvang van het hoofdstuk bestuur dan bij aanvang van het hoofdstuk planning en bekostiging. De bekostiging is weliswaar beperkt tot rechtspersonen, maar de bedoeling van de verplichte functie van de rechtspersoon was niet louter een vehikel of doorgeefluik voor subsidie, maar kende ook een bestuurlijk oogmerk. In aansluiting en vervolg hierop merken zij eveneens op dat het bijzonder onderwijs in de gekozen indeling vrijwel volledig 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.

6. Advies en Consultatie

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de geraadpleegde hoogleraren onderwijsrecht het aanpassen van de adressant van de WVO, het bevoegd gezag bepleiten. De regering noemt dit een fundamentele discussie, waarmee een inhoudelijke wijziging zou worden doorgevoerd en voelt daarom niet hiervoor. De leden wijzen er echter op dat de bevoegde gezagen hun bestaansrecht ontleenen aan de scholen en aan het onderwijs dat deze bieden aan hun leerlingen, terwijl tegenwoordig de praktijk in het onderwijsveld helaas radicaal lijkt te zijn verworpen tot het tegendeel, met als pregnante uitwas een oppotgedrag bij deze schoolbesturen dat ten koste gaat van de middelen die ter beschikking staan van het primaire proces. Zou een aanpassing van de adressant van de WVO geen recht doen aan het primaire doel van het voortgezet onderwijs? Welke overwegingen liggen eraan ten grondslag dat de regering deze fundamentele discussie uit de weg gaat, zo vragen zij.

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.

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 vanzelfsprekend 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. Zij wijzen op situaties waarin personeel of een orgaan van het bevoegd gezag een eigenstandige bevoegdheid heeft, onder meer ter uitoefening van een publieke taak. Volgens deze leden kan het zo zijn dat bepalingen in dergelijke situaties het bevoegd gezag wel verbinden, aangezien de taken onder zijn verantwoordelijkheid worden uitgeoefend, maar dat daarmee in strikte zin niet gezegd hoeft te worden dat de bepalingen zich naar zijn aard richten op het bevoegd gezag. Immers, de bepaling als zodanig richt zich bewust nog steeds louter op het betreffende personeel of orgaan.

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.

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 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.

De voorzitter van de commissie,
Tellegen

Adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic