

Vergaderjaar 1992–1993

23 087

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met verruiming van de mogelijkheid van nevenvestigingen

Nr. 5

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 18 mei 1993

De vaste commissie voor Onderwijs en Wetenschappen¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar voorlopige bevindingen.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij konden op hoofdpunten instemmen met de voorgestelde wijzigingen van de Wet op het voortgezet onderwijs. Zij vroegen de regering naar de betekenis in de praktijk van de voorgestelde wijzigingen: hoeveel scholen/scholengemeenschappen en voorgenomen fusies zijn gebaat met deze wijzigingen? Welke verwachtingen bestaan er voor de periode 1 augustus 1993 – 1 augustus 2000? Het wetsvoorstel handelt immers ook om fusies in de (verre) toekomst.

De leden van de PvdA-fractie wilden van de regering weten, in hoeverre deze wetswijziging enige relatie heeft met de werkelijke ontwikkeling rond scholengemeenschapsvorming in het voortgezet onderwijs. Met name hadden zij graag inzicht in de problematiek van de zogenaamde «muurbloempjes» van zowel categorale mavo- als vbo-scholen. Zij vroegen zich af in hoeverre de wetsbehandeling basisvorming in de Eerste Kamer de muurbloempjes-problematiek heeft verergerd c.q. uitgelokt. Zij herinnerden de bewindslieden eraan, dat met betrekking tot de ontwikkeling rond de scholengemeenschapsvorming met de Tweede Kamer is afgesproken, dat in juni 1993 de balans zal worden opgemaakt, waarbij vervolgens de vraag aan de orde is, in hoeverre het proces van scholengemeenschapsvorming minder vrijblijvend zal moeten worden. Kan bovendien worden aangegeven wat het geraamde rendementsverlies is van de voorliggende wijziging?

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of de betiteling van het voorliggende wetsvoorstel alsmede de inhoud van de Koninklijke Boodschap geen aanvulling verdienen, omdat het bij dit wetsvoorstel om meer gaat dan alleen het verruimen van de mogelijkheid om nevenvesti-

¹ Samenstelling:

Leden: Hermes (CDA), Beinema (CDA), Van Leijenhorst (CDA), voorzitter, Niessen (PvdA), Ginjaar-Maas (VVD), ondervoorzitter, Van der Vlies (SGP), Franssen (VVD), Jorritsma-Lebbink (VVD), Janmaat-Abee (CDA), Leijnse (PvdA), Nuis (D66), De Cloe (PvdA), Lillipaly (PvdA), Van Gelder (PvdA), Frissen (CDA), Van de Camp (CDA), Tuinstra (CDA), Netelenbos (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA), Huibers (CDA), Quint-Maagdenberg (PvdA) en Sipkes (GroenLinks).

Piv. leden: Boers-Wijnberg (CDA), G. H. Terpstra (CDA), Reitsma (CDA), Akkerman (PvdA), Kamp (VVD), Schutte (GPV), Dees (VVD), Korthals (VVD), Van der Hoeven (CDA), Buurmeijer (PvdA), Ter Veer (D66), Van Gijssel (PvdA), Huys (PvdA), Vermeend (PvdA), Deetman (CDA), Lansink (CDA), Roosen-van Pelt (CDA), Beijlen-Geerts (PvdA), Groenman (D66), Leerling (RPF), Van Iersel (CDA), J. H. van den Berg (PvdA) en Willems (GroenLinks).

gingen tot stand te brengen. Ook de considerans van het wetsvoorstel vonden zij in dit opzicht tekort schieten. Bij voorbeeld de voorgestelde wijziging van artikel 11e achtten de hier aan het woord zijnde leden minstens even belangrijk als de voorgestelde verruiming van de mogelijkheden tot het tot stand brengen van nevenvestigingen?

De leden van de VVD-fractie erkenden dat het voorliggende wetsvoorstel geen novelle is in de strikte betekenis van het woord. Niettemin is de uitkomst van de behandeling van het wetsvoorstel tot invoering van basisvorming in de Eerste Kamer de reden om te komen met een voorstel aan de Tweede Kamer om de mogelijkheden tot het in stand houden van een nevenvestiging te verruimen. Erkende de regering dit feit als zodanig, zo wilden de leden van de VVD-fractie weten. Via een omweg wordt hiermee materieel aan de Eerste Kamer een recht van amendement toegekend. Nu bekleemtoonde de Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen in het debat met de Tweede Kamer op 27 mei 1992, dat het denken sinds de behandeling van het wetsvoorstel basisvorming in de Tweede Kamer niet had stilgestaan en dat hem dit tot bepaalde nadere toezeggingen aan de Eerste Kamer aanleiding had gegeven. Dit zo zijnde herinnerden de hier aan het woord zijnde leden zich dat van verschillende zijden in de Tweede Kamer tijdens de behandeling van het wetsvoorstel basisvorming voorstellen waren gedaan om de scholenconfiguratie op een soepeler manier op te lossen dan de regering wilde toestaan. Om die reden wilden de leden van de VVD-fractie weten welke verschillen er nu precies zitten tussen de nu in dit wetsvoorstel voorgestelde verruiming van nevenvestigingen tot stand te brengen en de inhoud van de destijds van CDA-zijde in laatste instantie ingediende en door de regering ontraden amendementen op dit onderdeel. Kan de regering daarbij aangeven welke inhoudelijke ontwikkelingen tot nieuwe conclusies hebben geleid?

Wat is overigens de praktische betekenis van het voorliggende voorstel? Anders gezegd: hoeveel scholen worden door het voorliggende scholen «gered» die anders zouden moeten worden opgeheven?

De leden van de D66-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Tegen de geringe uitbreiding van de mogelijkheden van nevenvestigingen hadden zij geen bezwaar.

De leden van de fractie van Groen Links hadden met belangstelling kennis genomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij merkten op dat naast de in de aanhef beoogde wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, nog enkele andere zaken door voorliggend wetsvoorstel worden geregeld. Alvorens in te gaan op de uitbreiding van het aantal gegevens dat in het jaarverslag moet worden opgenomen, wilden deze leden enkele vragen stellen over de verruiming van de nevenvestigingsmogelijkheden.

De leden van de SGP-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorstel tot wijziging van de wet op de basisvorming, onder meer in verband met de verruiming van de mogelijkheid tot nevenvestiging. Deze leden waren verheugd dat een aantal verruiming van de basisvorming waarvoor zij bij de behandeling van het wetsvoorstel basisvorming hadden gepleit, door dit wetsvoorstel alsnog worden gerealiseerd.

De leden van de GPV-fractie konden met de meeste wijzigingen die in het kader van dit wetsvoorstel worden voorgesteld instemmen. Dat geldt echter niet de voorgestelde wijziging van artikel 24a dat betrekking heeft op het jaarverslag.

Nevenvestigingen

Ten aanzien van de verruiming van de mogelijkheid van nevenvestigingen vroegen de leden van de fractie van Groen Links aan de regering of met de wijzigingen in de artikelen 75a en 19 niet een ontsnappingsmogelijkheid wordt geschapen om autonome scholen voor VWO, lycea of gymnasia buiten de brede scholengemeenschappen te houden. De hier aan het woord zijnde leden vroegen of de vorming van echt brede scholengemeenschappen niet zal worden gefrustreerd door een dergelijke uitwerking van voorliggend wetsvoorstel.

Vrijstellingen

De leden van de PvdA-fractie waren nog immer van mening dat buitengewoon voorzichtig en nauwkeurig dient te worden omgegaan met het zogenaamde vrijstellingenbeleid ten aanzien van het aantal vakken dat een leerling ontvangt in de basisvorming. In principe heeft iedere leerling recht op basisvorming die toch moet worden beschouwd als een minimale basis, waarop verder gebouwd moet worden. Een basis, waaraan zoveel mogelijk Nederlanders dienen te voldoen, zodat zij zich kunnen redden in onze complexe en ingewikkelde samenleving. Daarom ook moet alle schijn vermeden worden, dat er ontheffingen worden verleend, niet in het belang van de leerling, maar vanwege instellingsspecifieke c.q. organisatorische argumenten. Zij nodigden de bewindslieden uit om uit te leggen, in hoeverre de wijziging van artikel 11e nog voldoende garanties biedt naar alle leerlingen dat zij het maximale aantal vakken basisvorming zullen ontvangen.

De leden van de VVD-fractie wilden stilstaan bij de voorgestelde wijziging van artikel 11e, tweede lid.

In de artikelsgewijze toelichting staat vermeld dat de voorliggende tekst wordt voorgesteld om te verduidelijken dat de daarbedoelde afwijking betrekking kan hebben op meer dan één vak. In onderdeel A wordt in artikel 11e, tweede lid, in de tweede volzin een wijziging voorgesteld als gevolg waarvan er komt te staan: één of meer vakken. Hoe verhoudt deze wijziging zich tot de mededeling van de staatssecretaris in het eerder genoemde debat van 27 mei 1992: «De bedoeling van de wet is bijzonder duidelijk: iedere school kan voor één vak ontheffing verlenen en daarnaast is het mogelijk om van kerndoelen van vakken ontheffing te verlenen.»?

De leden van de VVD-fractie vroegen zich voorts af waarom de regering niet met een procedurevoorstel is gekomen voor de situatie dat een bevoegd gezag van een school afwijkende toetsen wil gebruiken naar analogie van de procedure die in de wet is vastgelegd indien een bevoegd gezag andere kerndoelen wil hanteren.

De regeling met betrekking tot de verruiming van de mogelijkheid van vrijstelling van meer dan één vak was de leden van de SGP-fractie niet geheel duidelijk. In artikel 11e, tweede lid, tweede volzin, wordt bepaald dat bij vrijstelling van een (of meer) van de vakken het bevoegd gezag bepaalt welk onderwijs daarvoor in de plaats komt. Deze leden vroegen of deze bepaling ook betrekking heeft op de vrijstelling als bedoeld in het eerste lid van artikel 11e.

Jaarverslag

Met betrekking tot het jaarverslag (aanpassing artikel 24a) merkten de leden van de CDA-fractie op dat zij verbaasd waren over de aanpassing van dit wetsartikel. De aan het woord zijnde leden waren van mening dat

deze principiële aangelegenheid niet zonder slag of stoot behandeld kan worden. Zij waren het met de regering eens dat heldere, korte, maar ook onderling vergelijkbare jaarverslagen noodzakelijk zijn. Desalniettemin waren deze leden van mening dat de regering toch weer meer vraagt dan strikt noodzakelijk is. De leden van de CDA-fractie waren van mening dat een omschrijving van de benodigde gegevens in het jaarverslag pas mogelijk is nadat de functie van het jaarverslag helder is. Wanneer de regering om goede moverende redenen niet expliciet kiest voor output-financiering c.q. output-meting kan het toch niet de bedoeling zijn om via de gegevens van het jaarverslag alsnog deze output-meting af te dwingen. De aan het woord zijnde leden verzochten de regering hier nader, ook ten principale op in te gaan.

Wat is de betekenis van het voorgestelde lid d van artikel 24a (een overzicht van de verrichte contractactiviteiten)?

Voorts vroegen zij naar de betekenis van artikel 24a lid 3 (daarbij kan worden bepaald dat bedoelde gegevens worden weergegeven onderscheiden naar geslacht). Wanneer de regering in het jaarverslag expliciet zou vragen naar de leerprestaties en vorderingen van leerlingen in een achterstandsperiode (vergelijk allochtone en autochtone leerlingen in het voortgezet onderwijs) dan zouden de aan het woord zijnde leden zich daar iets bij kunnen voorstellen, maar het ontging hen waarom dit naar geslacht onderscheiden zou moeten kunnen worden. Of doelt de regering op het aantal meisjes dat wis- en/of natuurkunde in het pakket neemt, respectievelijk heeft genomen?

Voorts verzochten de leden van de CDA-fractie de regering de relatie tussen de verschillende schooldocumenten aan te geven qua functie en vernamen zij graag van de regering welke meerwaarde deze wijziging van artikel 24a w.v.o. oplevert.

De wijzigingen met betrekking tot het jaarverslag kwamen de leden van de PvdA-fractie voor als een verbetering. Zij vroegen zich daarbij af, mede in het licht van de discussie over de automievergroting waarom niet bij wet is bepaald dat het jaarverslag openbaar is en extern gepubliceerd moet worden. Met name ten behoeve van de voorlichting naar ouders en leerlingen is het openbare jaarverslag een onmisbaar instrument.

De leden van de fractie van D66 waren nog niet overtuigd van de noodzaak, de wettelijke vereisten ten aanzien van het jaarverslag aan te scherpen. Graag zouden zij horen voor welke concrete doeleinden de aldus verzamelde gegevens zullen worden benut. Zij waren verbaasd over de opmerking in de memorie van toelichting dat het aanleveren van gegevens naar geslacht niet zal worden gevraagd indien blijkt dat deze gegevens niet zinvol kunnen worden verwerkt. Is het niet beter, zo vroegen deze leden, om dat vast te stellen alvorens een wettelijke bepaling dienaangaande wordt voorgesteld?

Voor wat betreft de extra eisen aan het jaarverslag vroegen de leden van de fractie van Groen Links de regering waarom slechts kwantitatieve gegevens worden gevraagd. Deze leden achtten cijfers onvoldoende als indicatie voor de kwaliteit van een school, en daarmee is de waarde van deze gegevens beperkt voor de schoolkeuze van ouders en leerlingen. Juist ook de beleidsdoelstellingen zijn aanwijzing voor ouders om tot een bepaalde schoolkeuze te komen. Daarnaast vroegen de hier aan het woord zijnde leden of is overwogen naast de verschillende uitstroomgegevens (uitval per schoolsoort en schooljaar en examenresultaten) ook gegevens te vragen die een beeld geven van de instroom. Wordt niet, zo was de vraag van de leden van de fractie van Groen Links, de kwaliteit van de school vooral bepaald door de vergelijking tussen instroom en uitstroom, tussen beginsituatie en eindsituatie?

De leden van de SGP-fractie hadden vraagtekens bij de noodzaak en wenselijkheid van de uitbreiding van het aantal verplichtingen waaraan het jaarverslag moet voldoen. Zij vroegen zich af of de grenzen van de bureaucratische spankracht van de scholen inmiddels niet zijn overschreden. Zij waren van oordeel dat voorkomen moet worden dat het schoolwerkplan leidt tot overbodige bureaucratische rompslomp. Wat dat betreft zagen zij ook het nut van een ministeriële regeling als bedoeld in het derde lid van artikel 24a niet zo in. Deze leden onderstreepten ook de kritische opmerking van de Onderwijsraad met betrekking tot het te dicht naderen van de grens van de vrijheid van inrichting. Zij hadden de indruk dat de extra verplichtingen niet zozeer bedoeld zijn voor een betere informatie van de ouders, maar meer om de overheid meer inzicht te geven in de gang van zaken op school. Concreet vroegen deze leden zich af wat het nut is van verslaglegging van de resultaten van het beleid inzake toelating, bevordering enz. (artikel 24a, eerste lid, onder e).

Verder vroegen de leden van de SGP-fractie wat de relevantie is van verslaglegging in het schoolwerkplan van verrichte contractactiviteiten. Deze activiteiten staan toch geheel los van het «gewone» schoolgebeuren?

Met de Onderwijsraad waren de leden van de GPV-fractie van mening dat het jaarverslag zich meer leent voor globale informatie. Niet alleen betekent opnemng van nieuwe eisen al gauw een extra belasting voor de school maar ook dreigt het gevaar dat de grens van de vrijheid van inrichting overschreden wordt.

Daarbij vonden de leden van de GPV-fractie dat de bewindslieden er onvoldoende in slagen de noodzaak van de voorgestelde detaillering aan te tonen. Is de verantwoording aan ouders en leerlingen achteraf niet bij uitstek een zaak van het bevoegd gezag? Zullen dergelijke gegevens in het kader van de grotere autonomie en het belang dat scholen hebben bij een goede naam op het gebied van kwaliteit door scholen niet uit zichzelf verschaft worden? Worden ouders en leerlingen bovendien niet mondig genoeg geacht om dergelijke gegevens zelf te vragen?

Ook de verslaglegging ten behoeve van de overheid was naar de mening van de leden van de GPV-fractie onvoldoende onderbouwd. Waarom heeft de overheid dergelijke gegevens nodig en kan zij daarover niet al beschikken? Er wordt immers opgemerkt dat de gegevens aansluiten bij de kwantitatieve gegevens waarover de scholen nu al beschikken en die zij nu reeds in enigerlei vorm verstrekken aan de inspectie of aan het CBS. Deze leden hadden de indruk dat de overheid aan de ene kant terugtreedt maar aan de andere kant ook steeds meer vormen van controle en verantwoording inbouwt waardoor de vergrote autonomie weer wordt ingeperkt. Dat kan toch niet de bedoeling zijn of bestaat er bij de regering op dit gebied toch enige koudwatervrees?

Eindexamenprogramma's

De leden van de CDA-fractie hadden er op zich begrip voor dat de aanpassing (lees modernisering) van de eindexamenprogramma's aan de kerndoelen meer tijd kost dan verwacht. Kan de regering aangeven wat nu het tijdspad gaat worden voor deze aanpassing (inclusief het v.b.o.)?

Met betrekking tot de eindexamenprogramma's merkten de leden van de PvdA-fractie op dat zij er de voorkeur aan gaven om het v.b.o. precies dezelfde regelingen te geven als de overige onderwijstypen. Dat betekent

dat deze leden er een voorstander van waren alle v.b.o.-vakken centraal vast te stellen.

Ten aanzien van de A- en B-programma's merkten zij op dat er in de nabije toekomst sprake dient te zijn van doorstromingsprogramma's naar het vervolgonderwijs en dat er dus geen sprake meer is van A- en B-programma's. Deze oorspronkelijke A- en B-programma's dienen aan te sluiten op de tweede fase en daarover dienen ook duidelijke afspraken te worden gemaakt die niet van regio tot regio kunnen verschillen.

Deze leden sloten zich aan bij de opmerking van de Onderwijsraad dat het in het belang van de scholen is dat er snel duidelijkheid ontstaat over de eindexamenprogramma's.

De leden van de fractie van D66 vroegen nadere verduidelijking ten aanzien van de periode die zal kunnen verlopen tussen het wijzigen van eindexamenprogramma's en het vaststellen daarvan bij algemene maatregel van bestuur. Zij achtten dit in principe zeer ongewenst.

Niet echt gelukkig waren de leden van de GPV-fractie met het voornemen om af te zien van de invoering per 1 augustus 1993 van het voorschrift dat de examenprogramma's worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur en dit uit te stellen tot een nader bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Zij vroegen waaruit de problemen bij de afstemming bestonden en of men een termijn in gedachte heeft waarop de algemene maatregel van bestuur alsnog kan worden ingevoerd.

De voorzitter van de commissie,
Van Leijenhorst

De griffier,
Roovers