

Vergaderjaar 2020–2021

35 580

Wijziging van onder meer de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met het uitreiken van een schooldiploma aan leerlingen in het praktijkonderwijs en in het voortgezet speciaal onderwijs

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 december 2020

1. Inleiding

De leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, de SP, de PvdA en het SGP hebben met belangstelling, genoeg, veel interesse of instemming kennis genomen van het wetsvoorstel. De leden van de GroenLinks-fractie zijn verheugd. Ik ben het eens met de leden van de ChristenUnie-fractie dat een blanco verslag geen recht zou doen aan dit wetsvoorstel. Ik dank de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor hun vragen en opmerkingen. Hierna zal ik op die vragen en opmerkingen ingaan. Daarbij is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Waar het de leesbaarheid ten goede komt is de beantwoording van vragen van verschillende fracties samengenomen. Voor de goede leesbaarheid van de beantwoording zijn de gestelde vragen cursief weergegeven.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

De leden van de CDA-fractie vragen waarom een deel van de scholen in het praktijkonderwijs (pro) en in de uitstroomprofielen arbeidsmarktgericht en dagbesteding van het voortgezet speciaal onderwijs (vso) nog geen schooldiploma uitreikte, terwijl het merendeel van deze scholen dat al wel deed.

Er zijn scholen die wachten met uitreiken van een schooldiploma totdat dit wetsvoorstel in werking is getreden en er een bijbehorend model van het schooldiploma is vastgesteld, omdat ze er de voorkeur aan geven om in een keer te gaan werken conform het landelijk model, dat nu nog niet beschikbaar is.

Tevens vragen zij in hoeverre de Inspectie van het Onderwijs scholen gaat controleren of zij een schooldiploma uitreiken, zodra dit een wettelijke verplichting is geworden, en op welke wijze scholen worden aangesproken als zij niet voldoen aan deze wettelijke verplichting.

In de huidige situatie controleert de Inspectie of een school een getuigschrift heeft uitgereikt aan de leerlingen, of een schooldiploma indien de desbetreffende school daar al voor heeft gekozen. In de nieuwe situatie wordt gecontroleerd of er een schooldiploma is uitgereikt dan wel een verklaring indien de leerling niet heeft voldaan aan de vereisten om een schooldiploma te ontvangen. Als een school niet voldoet aan de wettelijke verplichting zal de Inspectie als toezichthouder handhavend optreden. Concreet betekent dit dat het schoolbestuur een herstelopdracht krijgt.

Deze leden vragen waarom het zo lang heeft geduurd voor het wetsvoorstel bij de Kamer werd ingediend en wat de regering sinds het regeerakkoord heeft ondernomen om scholen te bewegen een schooldiploma uit te reiken aan leerlingen in het praktijkonderwijs die dat nog niet deden.

Dit wetsvoorstel is tot stand gekomen in samenwerking met het pro- en vso-veld om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de onderwijspraktijk. De tijd die de regering hiervoor heeft genomen gaf de scholen de gelegenheid om vooruitlopend op de wetwijziging alvast gesprekken te voeren over het reglement dat regelt wanneer een leerling succesvol het pro heeft afgerond. De positieve berichtgeving rondom het schooldiploma in de media en het alvast beschikbaar stellen van een model voor het schooldiploma door de Sectorraad Praktijkonderwijs, hebben ervoor gezorgd dat in de tussentijdse periode meer scholen schooldiploma's zijn gaan uitreiken.

Deze leden vragen nader toe te lichten wat na aanname van deze wet redenen kunnen zijn om een leerling toch geen schooldiploma te verlenen en in hoeverre de regering dit wenselijk vindt.

De pro- of vso-school bepaalt op basis van een reglement wanneer een leerling het onderwijs succesvol heeft afgerond. In dit reglement vermeldt de school duidelijk waaraan een leerling moet voldoen om het onderwijs succesvol af te ronden. Het kan echter voorkomen dat een leerling die (nog) niet voldoet aan de eisen de school verlaat, bijvoorbeeld omdat de leerling een baan aangeboden krijgt, of wegens verhuizing. Het is dan ook niet wenselijk om zonder meer elke leerling een schooldiploma te geven, zeker niet als deze de opleiding niet heeft afgemaakt. Deze leerling ontvangt wel een verklaring. Met het vervangen van het getuigschrift door een verklaring wordt niet alleen aangesloten bij de andere schoolsoorten in het voortgezet onderwijs waar een zelfde soort verklaring wordt verstrekt aan leerlingen die een school verlaten, maar wordt ook aangesloten bij ontwikkelingen in het mbo om een mbo-verklaring te verstrekken aan studenten die de mbo-opleiding zonder diploma verlaten. In een verklaring staat welke onderdelen de student met goed gevolg heeft behaald.

Tot slot vragen de voornoemde leden wat in het portfolio kan worden opgenomen en in hoeverre ouders en leerlingen hierop invloed hebben.

In het portfolio kunnen alle documenten worden opgenomen die de leerling in zijn of haar schooltijd heeft behaald. Hierbij zullen de meest bekende documenten de Praktijkverklaring van het Boris Praktijkloket of branche-certificaten zijn. Ook geleerde vaardigheden en competenties kunnen bijvoorbeeld opgenomen worden. In het pro en het vso wordt gewerkt met een individueel ontwikkelingsplan of ontwikkelingsperspectiefplan. Hierin worden de doelen en sectorkeuze, en in het geval van het vso de uitstroombestemming van de leerling vastgelegd. Dit plan wordt in overleg met de leerling en ouders/verzorgers opgesteld. Daarbij kan ook

worden meegenomen wat er in het portfolio opgenomen wordt. Het plan kan ook deel uitmaken van het portfolio.

De leden van de GroenLinks-fractie horen graag waarom het opnemen van het diploma in het diplomaregister van DUO een grote administratieve opgave is voor zowel de school als DUO.

Om de schooldiploma's op te nemen in het diplomaregister zullen scholen gegevens moeten aanleveren via administratiepakketten. De leveranciers van deze pakketten zullen daar aanpassingen voor moeten doen om de gegevenslevering aan BRON¹ mogelijk te maken. Het is onduidelijk welke wijzigingen dat precies vergt, hoeveel dat kost en hoeveel werk het alsnog vraagt van scholen om deze gegevens aan te leveren.

De geschatte investering die DUO maakt om het de gegevenslevering aan BRON mogelijk te maken, drukt behoorlijk op de capaciteit van DUO op het gebied van beleidsopdrachten. De beschikbare capaciteit is op dit moment al belegd.

Zij vragen of er ook nadelen voor de leerling zijn als het diploma niet in het register komt te staan en zo ja, welke dat zijn. De leden van de PvdA-fractie vragen welke overwegingen eraan ten grondslag liggen dat het schooldiploma niet in het diplomaregister van DUO wordt opgenomen.

Een belangrijk aspect bij de keuze om het schooldiploma niet in het diplomaregister op te nemen is het feit dat het diploma geen civiel effect heeft. Het diplomaregister heeft een driedelig doel. Het draagt bij aan fraudebestrijding en helderheid over wat erkende diploma's zijn, het leidt tot lastenverlichting voor (toekomstige) diplomabezitters, onderwijsinstellingen, potentiële werkgevers en overheidsinstanties en het dient als een voorziening voor de diplomabezitter (bewijs behaald diploma) in geval van verlies of diefstal van een diploma. In ieder geval de eerste twee doelen zijn gezien het ontbreken van het civiel effect niet op het schooldiploma van toepassing. De praktische toegevoegde waarde van het opnemen van het schooldiploma in het diplomaregister is daarmee beperkt. Hierbij is ook van belang dat enkel het schooldiploma zelf opgenomen kan worden in het diplomaregister. De achterliggende documenten die in het portfolio verzameld worden kunnen niet worden opgenomen, omdat deze geen vast format kennen.

Door dit gegeven in combinatie met de hiervoor genoemde administratieve opgave bij DUO en de scholen, heeft de regering aanvankelijk besloten het schooldiploma niet in het diplomaregister op te nemen. Naar aanleiding van uw vragen is de regering bereid te overwegen of het mogelijk is een uitzondering te maken voor deze groep leerlingen en toch het schooldiploma van het praktijkonderwijs en van de uitstroomprofielen arbeidsmarktgericht en dagbesteding in het voortgezet speciaal onderwijs in het diplomaregister op te nemen. De regering heeft hierbij overwogen dat de opname in het diplomaregister van het door hen behaalde schooldiploma een grote erkenning vormt voor hetgeen zij kunnen bijdragen aan de maatschappij. Hoewel opname in het diplomaregister van dit schooldiploma geen civiel effect sorteert, zou het daarmee wel een blijvend teken zijn van hun prestatie en zouden zij ook via het diplomaregister hun diploma kunnen opvragen als ze er om enige reden zelf niet meer de beschikking over hebben.

¹ Het Basisregister Onderwijs (BRON) bevat de gegevens van alle leerlingen in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en hoger onderwijs.

Daarom zal de komende tijd in overleg met DUO onderzocht worden of en hoe opname in het diplomaregister gerealiseerd kan worden, hoe dit past in het stelsel van het diplomaregister en op welke termijn dit gerealiseerd zou kunnen worden. Op dit moment beschikt DUO niet over de benodigde capaciteit om het op zorgvuldige wijze te implementeren. In overleg met DUO moet worden bekeken wanneer extra capaciteit beschikbaar kan worden gesteld. Uw Kamer wordt hier in 2021 verder over geïnformeerd. De wijziging van het Besluit register onderwijsdeelnemers die hiervoor nodig zou zijn, zou dan ook op een later tijdstip plaatsvinden dan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Op die manier kan vanaf 1 augustus deze wet zonder vertraging in werking treden en het schooldiploma worden uitgereikt.

De leden van de GroenLinks-fractie willen graag weten waarom er standaard geen civiel effect vastzit aan het diploma. Zij vragen of het de positie en kansen van een leerling sterker zou maken als zij ook kunnen kiezen voor een route die leidt naar een diploma met civiel effect.

Om de diverse groepen leerlingen in het pro en vso goed te kunnen bedienen is maatwerk voor elke leerling vereist: in het programma van de leerlingen wordt uitgegaan van de mogelijkheden van het kind. Een landelijk examen met landelijk bepaalde eindtermen en kerndoelen – voorwaarde voor civiel effect – past hier niet bij. Er is op dit moment al een route die leidt naar een diploma met civiel effect. De doorstroom van pro-leerlingen naar het mbo is stabiel en voor de meeste leerlingen succesvol.² De meeste leerlingen stromen door naar de entreeopleiding, die drempelloos is. Het is belangrijk dat jongeren in het praktijkonderwijs, voor wie een entree-opleiding een geschikte vervolgopleiding is, een succesvolle overstap naar het mbo kunnen maken. Daarom wordt naast het schooldiploma aan het versterken van de samenwerking van het pro en mbo gewerkt.

De leden van de SP-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat de reglementen die door de verschillende bevoegde gezagen worden vastgesteld te veel van elkaar gaan verschillen. Voor deze leden is dit schooldiploma namelijk juist van belang om kansenongelijkheid tussen leerlingen tegen te gaan.

Het bevoegd gezag stelt het reglement voor een schooldiploma vast om zoveel mogelijk bij de praktijk van de eigen school te kunnen aansluiten. Ter inspiratie stelt de Sectorraad Praktijkonderwijs landelijk reglementen beschikbaar waarmee een groot deel van de scholen al jaren werkt. Daarnaast heeft de Sectorraad Praktijkonderwijs een voorbeeldreglement opgesteld en verspreid onder de scholen. Voor het voortgezet speciaal onderwijs verzorgen de sectorraden met Simea, Vivis en Lecso in overleg met de Inspectie van het Onderwijs een modelreglement. Naar verwachting zullen de meeste scholen bij dit voorbeeldreglement aansluiten.

Ook vragen deze leden of leerlingen – via LAKS en LBVSO – betrokken worden bij het overleg over het model voor het schooldiploma.

LAKS en LBVSO zullen betrokken worden bij het overleg over het model voor het schooldiploma.

² Kennis, R., Eimers, T., Woude, S. van der (2018). Doorstroom van het praktijkonderwijs naar mbo. Studie naar cijfers, achtergronden en wettelijk kader. ISBN 978-94-92743-06-0

Zij vragen voorts of de directeur beslist of een leerling het diploma uitgereikt krijgt en in hoeverre de leraren van de betreffende leerling ook betrokken worden bij dit besluit.

De directeur beslist op basis van het schooleigen reglement of de leerling het schooldiploma krijgt uitgereikt. Met dit voorstel wordt aangesloten bij de systematiek van artikel 2.58 van de Wet voortgezet onderwijs 2020. In dat artikel worden de bevoegdheden omtrent het afnemen en beoordelen van examens en het uitreiken van diploma's in de andere schoolsoorten van het voortgezet onderwijs bij de rector of directeur gelegd. De medezeggenschapsraad heeft op grond van artikel 10, onderdeel b, van de Wet medezeggenschap scholen instemmingsrecht op de vaststelling of wijziging van het schoolreglement. De leraren, maar ook ouders en leerlingen hebben dus invloed op de inhoud van het schoolreglement. Het ligt uiteraard in de rede dat net zoals bij de overige schoolsoorten in het vo de rector of directeur ook de leraren van de betrokken leerlingen betreft bij dit besluit.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de maatschappelijke erkenning van het diploma zich verhoudt tot de keuze om geen landelijke normen te ontwikkelen. Kunnen deze keuzes in de praktijk toch op gespannen voet komen te staan?

Anders dan bij de andere schoolsoorten binnen het voortgezet onderwijs, is in het pro en vso maatwerk noodzakelijk. Dit is vanwege het persoonlijke karakter: niet elke leerling behaalt dezelfde resultaten. Een landelijk examen met landelijk bepaalde eindtermen en kerndoelen past hier niet bij. Ondanks het ontbreken van landelijke normen zal het model voor het schooldiploma wel landelijk worden vastgesteld. Zo wordt enerzijds recht gedaan aan de behaalde resultaten van de leerling én wordt het voor de maatschappij en het bedrijfsleven anderzijds inzichtelijk dat de leerling succesvol het praktijkonderwijs of het vso heeft afgerond.

Deze leden vragen of de bedoeling van het reglement vooral is een beschrijving van de onderdelen die de leerling heeft gevolgd of dat ook een bepaald niveau wordt verwacht.

Scholen zijn vrij om te kiezen welke opzet past binnen het schooleigen reglement. Naar verwachting zullen veel scholen zich laten inspireren door het voorbeeldreglement. In het reglement zullen bepaalde voorschriften opgenomen worden, zoals over bewijzen op het gebied van leergebieden of vakken, maar ook over de minimale aanwezigheidsplicht. Zodoende wordt zeker een bepaald niveau van de leerlingen verwacht.

De voornoemde leden vragen de inhoud van het model nader toe te lichten en aan te geven hoe het model zich verhoudt tot de vrijheid voor het bevoegd gezag om het reglement op te stellen. Zij vragen in hoeverre het voorschrijven van de onderdelen van het model bepalend zijn voor de inhoudelijke keuzes in het reglement.

Er is uitsluitend sprake van een model van het schooldiploma. Bij de totstandkoming van het model voor het schooldiploma zijn de Sectorraad Praktijkonderwijs, de sectorraden en Simea, Vivis en Lecso betrokken en zoals hiervoor aangekondigd zullen ook LAKS en LBVSO betrokken worden. In het overleg met deze vertegenwoordigers van de sector wordt rekening gehouden met het feit dat het model schooldiploma niet beperkend zal werken op de vrijheid van het bevoegd gezag om het reglement op te stellen. Het model zal geen specifieke onderdelen voorschrijven waaraan voldaan moet zijn. Er is overigens nog geen

definitief model van het schooldiploma. Wanneer dit het geval is, zal het worden vastgesteld bij ministeriële regeling.

3. Relatie met andere wet- en regelgeving

De leden van de GroenLinks-fractie en de PvdA-fractie wijzen erop dat leerlingen die een entree-opleiding volgen in het praktijkonderwijs geen recht hebben op een ov-kaart en leerlingen die een entree-opleiding volgen in het mbo wel. De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de ene groep wel een ov-kaart krijgt en de andere groep niet en welk idee hierachter zit. Zij vragen of de regering voornemens is om deze ongelijkheid recht te trekken. De leden van de PvdA-fractie vragen of de Minister mogelijkheden wil verkennen om leerlingen op de praktijkscholen in aanmerking te laten komen voor een ov-kaart.

Dit verschil is een gevolg van het feit dat het enerzijds gaat om leerlingen in het voortgezet onderwijs (de leerlingen die een entree-opleiding volgen in het praktijkonderwijs) en anderzijds om leerlingen in het mbo. Voor de leerlingen die een entree-opleiding volgen in het praktijkonderwijs geldt, net als voor alle andere leerlingen in het vo, dat zij geen gebruik kunnen maken van een studentenreisproduct. Een studentenreisproduct is immers een onderdeel van het systeem van studiefinanciering, en daar kunnen alleen studenten met een inschrijving in het MBO-BOL en het (voltijd/duaal) hoger onderwijs aanspraak op maken. Een wijziging van deze situatie ligt op dit moment niet in de rede. Voor jongeren in het vo bestaan immers reeds andere mogelijkheden voor financiële ondersteuning. Scholieren vanaf 18 jaar kunnen in aanmerking komen voor een «tegemoetkoming scholieren» op basis van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten. Voor scholieren tot 18 jaar geldt dat ouders in aanmerking komen voor kinderbijslag of – onder voorwaarden – een kindgebonden budget.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering erkent dat de erkenning van de leerprestaties van jongeren in het praktijkonderwijs een logisch vervolg verdient in de vorm van bekostiging van het praktijkonderwijs. Dat wil zeggen rechtstreekse volwaardige bekostiging buiten de systematiek van het passend onderwijs. Zo ja, welke consequenties verbindt zij daaraan? Zo nee, waarom niet?

Zoals ik u in het notaoverleg over passend onderwijs van d.d. 16 november 2020 heb meegedeeld, voer ik op dit moment, samen met de Sectorraad Praktijkonderwijs en de sectorraad samenwerkingsverbanden VO, een verkenning uit inzake directe bekostiging voor het praktijkonderwijs. De uitkomsten van deze verkenning deel ik in het voorjaar van 2021 met uw Kamer.

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