

Vergaderjaar 2024–2025

36 663

Wijziging van de Leerplichtwet 1969 en enige andere onderwijswetten in verband met het voorkomen en het terugdringen van verzuim in het funderend onderwijs en het beroepsonderwijs (Wet terugdringen schoolverzuim)

Nr. 7

BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE GRONDRECHTEN EN CONSTITUTIONELE TOETSING

Aan de Leden

Den Haag, 11 februari 2025

De tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing heeft tijdens haar procedurevergadering van 19 december 2024 besloten, gelet op het dictum en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, een adviestraject te starten voor het wetsvoorstel Wet terugdringen schoolverzuim (Kamerstuk 36 663). De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is hierover geïnformeerd bij brief van 19 december 2024 (2024Z21702). Hierbij biedt de tijdelijke commissie haar advies aan.

Het wetsvoorstel is bedoeld om langdurig schoolverzuim van leerlingen en studenten te voorkomen en te verminderen. Daarmee raakt dit wetsvoorstel in elk geval aan de vrijheid van onderwijs (zoals vastgelegd in art. 23 Grondwet), het recht op onderwijs (vervat in art. 2 Eerste Protocol EVRM, art. 28 VN-kinderrechtenverdrag en art. 24 VN-verdrag handicap) en het recht op privacy (vervat in onder meer art. 10 Grondwet en art. 8 EVRM). Het recht op privacy speelt onder meer een rol vanwege de verplichting om verzuiminformatie op een school te delen met de Minister (in de praktijk: DUO).

Ten eerste merkt de commissie in algemene zin op dat de regering in de memorie van toelichting weinig aandacht besteedt aan deze grondrechten. In de paragraaf uit de memorie van toelichting over constitutionele toetsing wordt enkel opgemerkt dat het wetsvoorstel is getoetst aan de Grondwet en gaat de regering verder uitsluitend kort in op de vrijheid van onderwijs (art. 23 Grondwet). Eerder heeft de regering toegezegd om in memories van toelichting nadrukkelijk en afzonderlijk aandacht te besteden aan constitutionele aspecten.¹ Ten aanzien van het recht op privacy valt op dat de regering in de memorie van toelichting weliswaar

¹ Kamerstuk 35 000 VII, nr. 38.

ingaat op de verhouding van het wetsvoorstel tot de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), maar geen aandacht besteedt aan privacybepalingen uit de Grondwet (art. 10) en het EVRM (art. 8). **De tijdelijke commissie geeft de leden daarom in overweging om bij de regering aandacht te vragen voor een meer expliciete behandeling van de relevante grondrechten, inclusief de vrijheid van onderwijs, het recht op onderwijs en de privacybepalingen uit de Grondwet en het EVRM.**

Naast grondrechtelijke aspecten speelt bij dit wetsvoorstel het primaat van de wetgever vanwege de voorgestelde delegatiebepalingen. Op grond van dit constitutionele uitgangspunt horen de hoofdelementen van een regeling thuis in een wet en niet in lagere regelgeving.² Dit hangt samen met het legaliteitsbeginsel: overheidsoptreden moet gebaseerd zijn op een voorafgaande, wettelijke grondslag. Volgens art. 81 Grondwet geschiedt de vaststelling van wetten door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkte in haar advies bij het wetsvoorstel op dat de betrokkenheid van het parlement bij de inhoud, de richting en de omvang van de voorgestelde verplichtingen om verzuim terug te dringen beperkt is vanwege te ruime delegatiebepalingen. De Raad van State maakte eerder vergelijkbare opmerkingen over delegatie en de positie van het parlement.³ Zo merkte de Raad van State in een voorlichting op verzoek van de Tweede Kamer over voorhangprocedures op:

«In de praktijk wordt [...] regelmatig gebruik gemaakt van ruime en open geformuleerde delegatiegrondslagen, waarbij mogelijkheid tot subdelegatie wordt geboden [...]. Dit doet afbreuk aan het primaat van de wetgever (democratische legitimatie en rechtszekerheid (legaliteit)) en de kenbaarheid van regels. Het is daarom van groot belang dat keuzes omtrent structurele, wezenlijke elementen van een regeling bij de wet in formele zin worden bepaald en dat delegatiebepalingen niet te ruim worden geformuleerd.»⁴

Ook ten aanzien van dit wetsvoorstel adviseerde de Raad van State de regering om de belangrijkste verplichtingen in de wet zelf vast te leggen, zodat het parlement beter betrokken is. De Raad van State noemde daarbij specifiek de hoofdelementen van het verzuimbeleid, de verzuimregistratie en de doorlevering van gegevens.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State heeft de regering aangegeven de hoofdelementen van het verzuimbeleid en de registratie van verzuim in het wetsvoorstel te hebben opgenomen. De eerder overwogen delegatiegrondslag ten aanzien van deze aspecten komt daarom niet in het wetsvoorstel terug. Dat is wel het geval bij het delen van verzuiminformatie. In het wetsvoorstel is de verplichting opgenomen om verzuiminformatie op een school te delen met de Minister. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de wijze van gegevenslevering en de bewaartermijn van deze gegevens, zo regelt het wetsvoorstel.

² Zie ook aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving; E.M.H. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge en G. Leenknecht, *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 826–827.

³ Zie bijvoorbeeld Kamerstuk 35 957, nr. 14, het jaarverslag van de Raad van State 2019, p. 9, 14, en jaarverslag 2018, p. 20, 23.

⁴ Kamerstuk 35 957, nr. 14, p. 5.

Het is aan de Kamer om te bepalen of hiermee in voldoende mate de hoofdelementen van de regeling zijn opgenomen in het wetsvoorstel, zoals het primaat van de wetgever vereist. Dat vereist een inhoudelijke beoordeling. Het is daarbij de vraag of bijvoorbeeld de wijze van gegevenslevering en de bewaartermijn van deze gegevens hoofdelementen zijn die in een wet moeten worden opgenomen, of dat dit via een algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld. **De tijdelijke commissie geeft de leden in overweging om inhoudelijk na te gaan in hoeverre met het wetsvoorstel de bezwaren van de Raad van State omtrent het primaat van de wetgever in voldoende mate zijn geadresseerd.**

Tot slot merkt de tijdelijke commissie op dat de delegatiegrondslag voor het delen van verzuiminformatie is verruimd ten opzichte van de versie die voor advies naar de Raad van State is gegaan. Waar in de eerdere versie alleen de regering nadere regels kon stellen («bij algemene maatregel van bestuur»), kan dat op grond van het wetsvoorstel door de regering en een individuele Minister, als dat via een algemene maatregel van bestuur mogelijk wordt gemaakt («bij of krachtens algemene maatregel van bestuur»). In dat laatste geval kan een algemene maatregel van bestuur dus een grondslag bevatten voor nadere uitwerking in een ministeriële regeling. De regering licht niet toe waarom is gekozen voor deze verruimde delegatiegrondslag (subdelegatie). Anders dan bij een algemene maatregel van bestuur, adviseert de Raad van State niet over een ministeriële regeling en besluit de ministerraad hier niet over. **De tijdelijke commissie geeft de leden in overweging om bij de regering na te gaan waarom het nodig is dat ook een individuele Minister de mogelijkheid krijgt om regels te stellen over het delen van verzuiminformatie.**

De hiervoor genoemde punten kunnen betrokken worden bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel.

De voorzitter van de tijdelijke commissie,
Van Nispen

De griffier van de tijdelijke commissie,
Kling