

Vergaderjaar 2008–2009

31 828

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht

Nr. 8

VERSLAG

Vastgesteld 16 april 2009

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹, 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.

Inhoudsopgave	blz.
A. ALGEMEEN	1
1. NOODZAAK EN KERN VAN HET WETSVOORSTEL	3
2. CONSTITUTIONELE ASPECTEN	7
3. MINIMUMLEERRESULTATEN ALS BEKOSTIGINGSVOORWAARDE	9
4. FUNCTIESCHEIDING INTERN TOEZICHT EN BESTUUR EN CODE GOED BESTUUR	14
4.1 <i>Functiescheiding</i>	14
4.2 <i>Sectorcodes goed bestuur</i>	16
5. TOEZICHT EN HANDHAVING	16
6. FINANCIËLE GEVOLGEN	18
B. ARTKELSGEWIJS	19
Artikel I, onderdeel A, artikel II, onderdeel A, artikel III, onderdeel	19

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Depla (PvdA), Slob (CU), Remkes (VVD), Van Bochove (CDA), voorzitter, Joldersma (CDA), De Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Dijk (CDA), Leerdam (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Roefs (PvdA), ondervoorzitter, Verdonk (Verdonk), Van Leeuwen (SP), Biskop (CDA), Bosma (PVV), Pechtold (D66), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Van Dijk (SP), Besselink (PvdA), Ouwehand (PvdD), Dibi (GL) en Smits (SP).
Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Gill'ard (PvdA), Anker (CU), Van Miltenburg (VVD), Atsma (CDA), Ferrier (CDA), Sterk (CDA), Vietsch (CDA), Schinkelshoek (CDA), Van Dijken (PvdA), Elias (VVD), Hamer (PvdA), Van Dam (PvdA), Van der Burg (VVD), Gesthuizen (SP), Jonker (CDA), Fritsma (PVV), Van der Ham (D66), Ten Broeke (VVD), Van Bommel (SP), Leijten (SP), Timmer (PvdA), Thieme (PvdD), Peters (GL) en Gerkens (SP).

A. ALGEMEEN

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat dient ter wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet medezeggenschap op scholen en de leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht. In de volksmond is deze

wet aangeduid als de wet goed bestuur. De leden van deze fractie zullen in het eerste deel van dit verslag aanduiden hoe zij dit wetsvoorstel zien en in welk kader zij dit plaatsen. In het tweede deel zullen zij nader ingaan op enkele onderdelen van de wet.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden vinden het zeer zorgelijk dat het voorkomt dat scholen gedurende opeenvolgende jaren groepen scholieren kunnen afleveren die onderwijs hebben gekregen dat (ver) onder de maat is. Zij onderkennen de noodzaak dat de overheid zijn grondwettelijke taak van aanhoudende zorg voor het onderwijs, beter moet kunnen waarmaken en daarom hechten zij eraan dat de minister meer mogelijkheden krijgt om in te grijpen bij een ernstig tekortschietende onderwijskwaliteit op een school en/of bij wanbeheer. In de eerste plaats moet voorkomen worden dat scholen zich ontwikkelen tot zwakke scholen. Een team van deskundigen (vakinhoudelijk, pedagogisch didactisch, management) moeten kwetsbare scholen gaan begeleiden en ondersteunen om scholen uit de negatieve spiraal te trekken. En is ten slotte is de meest vergaande maatregel het stopzetten van de bekostiging. De Onderwijsraad adviseert als tussenstap bij ernstige tekortkomingen in de onderwijskwaliteit of bestuurlijk wanbeheer de mogelijkheid tot bewindvoering. Hoe kijkt de regering aan tegen deze mogelijkheid? Is dit aanleiding om het wetsvoorstel hiervoor aan te passen of is dat al mogelijk op basis van de huidige inspectiewetgeving, willen de leden weten. Zij wijzen erop dat bij woningcorporaties deze mogelijkheid ook bestaat en vragen of het te overwegen is om een vergelijkbare voorziening in de onderwijswetgeving op te nemen.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht. Deze leden hebben daarbij een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van wetsvoorstel en zijn verheugd dat hiermee meer aandacht komt voor governance in het onderwijs. Wel vragen de leden of de invulling die deze regering aan «kwaliteit» in het onderwijs geeft een juiste is; dit ook met het oog op het commentaar van de Raad van State. De regering weigert nog steeds scholen te beoordelen op basis van toegevoegde waarde. Dit achten de leden een gemiste kans. Daarnaast vinden deze leden dat de sancties die de minister door middel van dit wetsvoorstel aan scholen zal kunnen opleggen nog niet ver genoeg gaan. Zeer zwakke scholen zouden wat deze leden betreft zo snel mogelijk moeten sluiten. De verbetertrajecten duren momenteel te lang en zeker in het geval van het bijzonder onderwijs wordt nog steeds geen mogelijkheid gecreëerd de school uiteindelijk ook echt te sluiten. De leden van deze fractie vragen in het algemeen in hoeverre onderscheid gemaakt mag worden tussen openbare en bijzondere instellingen waar het gaat om goed bestuur en de sancties die dit moeten afdwingen. Artikel 23 is immers nooit bedoeld als vrijbrief voor slecht onderwijs of voor het voeren van wanbeheer. De leden hebben aanleiding gezien tot het stellen van een aantal vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met veel interesse kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van

de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel hetgeen beoogt de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 te wijzigen in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht.

De leden hechten een grote waarde aan de vrijheid van onderwijs. Deze leden achten het dan ook van belang dat dit wetsvoorstel aan deze vrijheid geen afbreuk doet. Daarom hebben deze leden op enkele punten behoefte aan een nadere toelichting.

1. NOODZAAK EN KERN VAN HET WETSVORSTEL

De leden van de CDA-fractie menen dat er een grondwettelijke verplichting is via artikel 23, lid 1, voor het verzorgen van deugdelijk onderwijs. «Het onderwijs is een voorwerp van aanhoudende zorg der regering.» Ook het vierde lid van datzelfde artikel maakt duidelijk dat de overheid een grondwettelijke verantwoordelijkheid heeft voor de deugdelijkheid van het onderwijs. Daarmee staat het voor deze leden buiten kijf dat de overheid moet beschikken over voldoende instrumenten om te garanderen dat deze grondwettelijke verplichting voldoende nagekomen kan worden.

De leden menen dat de vrijheid voor de inrichting van het onderwijs een spiegelbeeldige verantwoordelijkheid bij de scholen neerlegt. Het bevoegd gezag van de scholen zal deze verantwoordelijkheid tot uitdrukking moeten laten komen via een goede kwaliteit van het onderwijs, van zijn bestuurlijke structuur en van zijn financiële beheer. Indien het bevoegd gezag van de scholen deze vrijheid en daarmee gepaard gaande verantwoordelijkheden op de juiste manier invult, zal er voor de overheid geen aanleiding zijn om in te grijpen. En dat geldt voor de overgrote meerderheid van de Nederlandse scholen in het primair en voortgezet onderwijs. Ondanks het feit dat verreweg de meeste scholen zich bewust zijn van deze verantwoordelijkheid en daar ook naar handelen, hebben zich in de afgelopen jaren echter enkele incidenten voorgedaan, die duidelijk maken dat niet ieder bevoegd gezag van een school in staat is om op een verantwoorde wijze met deze vrijheid en verantwoordelijkheid om te gaan. De leden betreuen ten eerste dat deze incidenten zich hebben voorgedaan en vooral dat bleek dat de overheid over onvoldoende instrumenten beschikt om adequaat te kunnen ingrijpen. Het is in de ogen van deze leden onaanvaardbaar dat het onderwijs op sommige scholen stelselmatig onder de maat is: iedere leerling heeft recht op kwalitatief goed onderwijs. Daarnaast is het evenmin aanvaardbaar dat scholen hun zaken bestuurlijk of financieel niet op orde hebben, omdat het wel om de besteding van publieke middelen gaat.

De leden van voornoemde fractie menen dat het beste mechanisme om er voor te zorgen dat het onderwijs van voldoende kwaliteit is en blijft, de verantwoording aan de ouders is. Het bevoegd gezag van scholen en de schooldirecties moeten de ouders van hun (potentiële) leerlingen betrekken bij het onderwijs op de school; ze informeren over nieuwe ontwikkelingen en de bevindingen van andere stakeholders over de kwaliteit van het onderwijs, inclusief de rapporten van de inspectie voor het onderwijs;

ze betrekken bij de besluitvorming over het beleid van de school op het terrein van pedagogische en onderwijsconcepten, bij de identiteit van de school et cetera; verantwoording afleggen over de activiteiten op de

school en de behaalde resultaten. Daarnaast zullen de schoolleiding en het bevoegd gezag de rol van de professionals binnen de schoolorganisatie moeten betrekken bij het beleid van de school. Zij zullen op hun professionaliteit mogen en moeten worden aangesproken door de schoolleiding, waarbij de schoolleiding ook hun betrokkenheid, visie en professionaliteit op de juiste waarde moet betrekken bij de beleidsvorming van de school. Verder geldt voor hen hetzelfde als voor de positie van de ouders. Indien dit mechanisme van de horizontale verantwoording op een juiste manier werkt, zal het er toe leiden dat de kwaliteit van het onderwijs op de school van voldoende kwaliteit is. Daartoe moet wel aan de voorwaarde zijn voldaan dat de schoolleiding en het bevoegd gezag adequaat inspelen op de visie van de ouders en de professionals binnen de schoolorganisatie.

Mocht blijken dat dit mechanisme onvoldoende resultaat oplevert en de kwaliteit van het onderwijs onvoldoende is, dan zal de overheid haar verantwoordelijkheid moeten nemen. En nu gebleken is dat de overheid over onvoldoende instrumenten beschikt om adequaat te kunnen ingrijpen, moet er worden omgezien naar aanvullende instrumenten om dat wel te kunnen doen. Dat wordt geregeld in dit wetsvoorstel, hetgeen de leden van deze fractie zeer toejuichen. Daarbij hopen ze dat van deze wet niet of slechts sporadisch gebruik gemaakt hoeft te worden, omdat voor die tijd de kwaliteit van het onderwijs, het bestuur en het financiële beheer op voldoende niveau is gebracht. Dit wetsvoorstel moet in de ogen van deze leden de overheid een instrument bieden als alle andere instrumenten onvoldoende resultaat hebben opgeleverd.

De leden van de SP-fractie waarderen dat in het wetsvoorstel de mogelijkheden worden verruimd voor de minister om in te grijpen bij schoolbesturen wanneer zij tekortschieten op het gebied van onderwijskwaliteit of bestuurlijk vermogen. De vraag die deze leden daarbij stellen, is of er heldere, transparante onderwijsnormen voor kwaliteit kunnen worden opgesteld, die ook op voldoende draagvlak bij de scholen en bij de onderwijsorganisaties kan rekenen. Zo zijn scholen door de aanpassing van de definitie van de gewichten geconfronteerd met soms een halvering van het aantal leerlingen dat extra geld krijgt («een gewicht»). De verwachtingen van de inspectie voor het onderwijs met betrekking tot de leeropbrengsten zijn in hoge mate op het aantal van deze gewichten-leerlingen in de school gebaseerd. In hoeverre loopt de school nu het risico met dezelfde kwaliteit van het onderwijs en met dezelfde hoeveelheid risicoleerlingen opeens kwalitatief als «ondermaats» te worden gewaardeerd? Met andere woorden: hangt de waardering van leeropbrengsten door de inspectie voor het onderwijs niet teveel af van dergelijke definitiewijzigingen? Dezelfde vraag kan ook worden gesteld ten aanzien van de vele leerlingen, die geen plaats (meer) krijgen in het speciaal onderwijs. Niet voor niets gelden de leeropbrengsten voorlopig niet voor het speciaal onderwijs. Die zijn moeilijk te objectiveren. Het gaat in die beoordeling veel meer om zaken als handelingsplannen, zorgtrajecten et cetera. Deze leden willen weten waarom en hoe het regulier onderwijs bij deze leerlingen opeens wél moet voldoen aan de minimum leerresultaten. Zijn er in het reguliere onderwijs wel transparante leerresultaten vast te stellen voor bijvoorbeeld rugzakleerlingen, waar die er voor leerlingen in het speciaal onderwijs nog niet zijn, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering een definitie van «goed bestuur» in het onderwijs en van «kwaliteit» in het onderwijs kan geven. De kwaliteit van het funderend onderwijs staat onder druk. Dit uit zich in 95 zeer zwakke basisscholen en 25 zeer zwakke scholen in het voortgezet onderwijs. Hoeveel «zwakke» scholen zijn er in het basisonderwijs en hoeveel in het voortgezet onderwijs, zo vragen deze leden. Richt het wets-

voorstel zich ook op «zwakke scholen»? Zo neen, welk toezichtregime is van toepassing op zwakke scholen, en hoe lang kan een school zwak zijn voor hij zeer zwak wordt, willen deze leden weten.

De regering noemt op pagina twee van de memorie van toelichting een aantal casuïstieken waaruit blijkt dat in bepaalde gevallen de kwaliteit van bestuurlijk handelen ernstig te wensen overlaat. Opvallend genoeg betreffen alle voorbeelden die de regering noemt islamitische schoolbesturen. Zijn er ook (net zoveel) niet-islamitische schoolbesturen waar de kwaliteit van bestuur in vergelijkbare mate ernstig te wensen over laat? Zo ja, welke? Zo neen, hoe verklaart de regering dat vooral islamitische schoolbesturen ernstige en hardnekkige problemen vertonen?

De regering denkt dat verbeteringen op scholen waarschijnlijk eerder tot stand zouden komen wanneer tekortkomingen worden beschouwd als het niet voldoen aan wettelijke bekostigingsvoorwaarden. Zegt de regering hiermee dat problemen op scholen wel te verbeteren zijn, maar dat het in feite ontbreekt aan een prikkel bij de school om verbeteringen door te voeren? Heeft de regering onderzoek gedaan naar de oorzaak van problemen op scholen en het niet komen tot een verbetering van de situatie? Is er vaker sprake van onwil of van onkunde, zo vragen deze leden.

De overheid staat garant voor een minimum kwaliteitsniveau in het onderwijs. Wanneer scholen niet aan dit niveau voldoen wil de regering daar uiteindelijk financiële consequenties aan verbinden. Vindt de regering het ook een taak van de overheid om scholen te prikkelen méér te doen dan het minimum kwaliteitsniveau? Zou de regering hiertoe ook financiële prikkels kunnen/willen inbouwen?

Is het waar dat de aanwijzingsbevoegdheid van de minister enkel kan worden ingezet wanneer het bestuur zich niet aan wet- en regelgeving houdt of financieel wanbeleid voert en dus niet wanneer de kwaliteit van het onderwijs lange tijd onder de maat is? Zo ja, is de regering van mening dat het bestuur uiteindelijk ook verantwoordelijk is voor een goede kwaliteit van onderwijs en dus ook bestuurlijke sancties zouden moeten volgen wanneer een bestuur hier lange tijd niet in slaagt, zo willen deze leden weten.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de voorgestelde wijzigingen aansluiten bij hun streven de kwaliteit van het onderwijs in Nederland te verhogen. De grote hoeveelheid zwakke en zeer zwakke scholen en het grote aantal leerlingen dat hiervan de dupe is, vormen voor de leden meer dan voldoende aanleiding tot deze wijziging. Ook de conclusie van de Commissie Dijsselbloem dat de overheid haar kerntaak, het garanderen van deugdelijk onderwijs, ernstig heeft verwaarloosd biedt hiertoe voldoende aanleiding. De leden bekijken deze wijziging onder meer in samenhang met de aangenomen motie Pechtold¹ die scholen maximaal een jaar het stempel «zeer zwak» toestaat. De leden vragen of de mogelijkheden die deze wetswijziging biedt de staatssecretaris voldoende instrumenten aanreiken om deze motie uit te voeren. Hoe gaat de minister deze instrumenten gebruiken om het aantal zeer zwakke scholen in 2011 te halveren en de motie Pechtold uit te voeren?

De leden vragen of het toetsingskader van de Inspectie voor het onderwijs voldoende houvast biedt om zwakke en zeer zwakke scholen snel te detecteren. Bestaat er een kans dat het langer dan een jaar duurt voordat een zeer zwakke school ook daadwerkelijk dat stempel krijgt? Op welke wijze gaat de minister ouders van leerlingen van zeer zwakke scholen informeren over de prestaties van deze scholen? Weten ouders wiens kinderen op een zeer zwakke school zitten te allen tijde dat de school dit stempel heeft gekregen? Stelt de staatssecretaris bijvoorbeeld eisen aan de informatie die scholen over de kwaliteit van hun onderwijs en bestuur in hun jaarverantwoording moeten opnemen? En wat doet de staatssecretaris om bij sluiting van een school of gedeeltelijke inhouding van de bekosti-

¹ Kamerstuk 31 700 VIII, nr. 126.

ging de deugdelijkheid van het onderwijs voor de leerlingen van deze school te garanderen? In dat kader vragen de leden ook of het instrumentarium van de Inspectie voor het onderwijs voldoende mogelijkheden bevat om proportioneel te kunnen ingrijpen bij slecht bestuur. Met betrekking tot het vaststellen van het niveau van een school vragen de leden of bij de vaststelling ook het referentiekader voor doorlopende leerlijnen wordt betrokken. In dit referentiekader zijn referentieniveaus voor taal en rekenen opgenomen. Zijn deze speerpunten van het onderwijs ook onderdeel van de vaststelling van het niveau van een school?

De leden van de SGP-fractie vragen de regering naar een overzicht waarin de ontwikkeling in de aantallen zeer zwakke scholen in de afgelopen decennia zichtbaar is. Deze leden vragen of er de laatste jaren een toename van het aantal zwakke scholen te signaleren valt, op grond waarvan geconstateerd kan worden dat de kwaliteit van het funderend onderwijs onder druk staat, ten gevolge waarvan aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn.

De leden vragen om een nadere onderbouwing van de vooronderstelling dat het mogelijk is de minimumkwaliteit van onderwijs te vatten in onderwijsopbrengsten. Deze leden vragen of het onderwijs niet een cultuur omvat, een proces van samenhangende factoren dat niet simpel in minimumleerresultaten te vangen is. Zij vragen of met de voorgestelde positionering van onderwijsopbrengsten niet een simplificerende voorstelling van de school ontstaat. In dit verband vragen zij aandacht voor het betoog van de heer Standaert, «De verleiding van het simplificeren» (SLO, 2000, *Op de schouders van de voorgangers. Naar een nieuwe basis-school?*), waarin hij aandacht vraagt voor de risico's van de nadruk op meetbaarheid. Deze leden vragen de regering naar haar reactie en voorkeur ten aanzien van de twee geschetste typen van kwaliteitsdenken. Zij vragen of de regering een ontwikkeling in de richting van de door de heer Standaert geschetste Engelse situatie wenselijk vindt.

De leden vragen eveneens hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de ambitie om de status van het leraarschap te verhogen.

Waarom kan verbetering van scholen eerder plaats vinden wanneer tekortkomingen beschouwd worden als het niet voldoen aan wettelijke bekostigingsvoorwaarden, zo vragen de leden. De leden vragen welke wijzigingen er kennelijk plaats vinden in het toezichttraject door de verankering van wettelijke bekostigingsvoorwaarden. Is de gedachte waar, zo vragen deze leden, dat het opnemen van wettelijke criteria vooral aan het eind van het toezichttraject aanvullende mogelijkheden biedt, en niet zozeer aan het begin een versnelling oplevert. Wat is bovendien de noodzaak van een wettelijke verankering nu geconstateerd wordt dat de meeste scholen naar aanleiding van verscherpt toezicht al verbeteren, zo vragen zij.

Mag uit de inleiding van de memorie van toelichting, waarin vooral het belang van minimum onderwijskwaliteit centraal staat, geconcludeerd worden dat het zwaartepunt van dit wetsvoorstel bij het verankeren van wettelijke minimumnormen ligt, zo vragen de leden.

De leden vragen of de regering kan toelichten waarom vooral wordt ingezet op wettelijke minimumnormen terwijl uit het onderzoek van de inspectie voor het onderwijs over het ontstaan en de ontwikkeling van zeer zwakke scholen (2006) blijkt dat problemen vooral in het management spelen. Kan daaruit niet geconcludeerd worden dat het huidige systeem voldoet wanneer meer wordt ingezet op het functioneren van besturen, zo vragen zij.

2. CONSTITUTIONELE ASPECTEN

De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal vragen naar aanleiding van het advies van een werkgroep Leerplicht en Leerrecht van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht, waarin een opmerking staat over de definitie van «school». Allereerst willen de leden weten wat in het wetsvoorstel een school is. Is dat één vestiging van een school, is dat één BRIN-nummer, of zijn het alle scholen die onder één schoolbestuur vallen? De leden zijn van mening dat er per vestiging de kwaliteit van het onderwijs op orde moet zijn. Zeer zwak onderwijs op de ene vestiging mag niet gecompenseerd worden met goed onderwijs op een andere vestiging, dat valt onder het zelfde bestuur. Dat zelfde geldt voor meerdere scholen die onder één BRIN-nummer vallen. De leden van deze fractie willen een duidelijke motivatie voor de keuze die in het wetsvoorstel gemaakt is. Tevens vragen deze leden of het tegen deze achtergrond niet zinvol is om elke vestiging van een school een apart BRIN-nummer te geven. Tot slot willen de leden een reactie op het idee van de werkgroep Leerplicht en Leerrecht van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht om slecht onderwijs aan te pakken via het Burgerlijk Wetboek.

De leden van de SP-fractie wijzen op de oorspronkelijke titel van het wetsvoorstel waarin de «zorgplicht voor goed onderwijs» en de «zorgplicht voor goed bestuur» was opgenomen. Wat is de reden om deze termen uit het wetsvoorstel te schrappen, vragen de leden. Ook willen zij weten hoe deze wijzigingen zich tot de kanttekeningen van de Raad van State over de verhouding tot de vrijheid van richting en inrichting verhouden.

De leden van de VVD-fractie wijzen op het advies van de Raad van State. De Raad van State acht objectieve absolute opbrengstnomen noodzakelijk en pleit voor geëxpliciteerde leerstandaarden waarbij de toegevoegde waarde van scholen wordt gemeten. De regering acht dit niet mogelijk omdat een dergelijk instrument niet voorhanden is. Dit terwijl in oktober 2007 Prof. dr. J. L. Peschar in opdracht van het ministerie van OC&W het onderzoek heeft afgerond met de titel: *Over leerwinst als stelselindicator. Een verkennend onderzoek naar de ontwikkeling van een stelselindicator voor leerwinst of toegevoegde waarde van het onderwijs in Nederland*. De resultaten van een vervolgoopdracht voor de constructie van deze absolute indicator zouden eind 2008 beschikbaar komen. Waar blijven deze resultaten en zou het niet goed mogelijk zijn dat dit een instrument biedt om toegevoegde waarde wel te gaan meten en dus op te nemen in dit wetsvoorstel, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat het coalitieakkoord stelt dat de kwaliteit van ons onderwijs moet worden gegarandeerd. Als de kwaliteit te kort schiet moet de minister snel en effectief kunnen ingrijpen. Er doen zich incidenteel situaties voor waarin het huidige instrumentarium te kort schiet. In dergelijke uitzonderlijke gevallen moet de overheid kunnen ingrijpen en daarmee zo nodig treden in de relatieve autonomie van het schoolbestuur. Wetgeving is de enige mogelijkheid om dit in uiterste instantie af te dwingen, zo stelt de memorie van toelichting. De leden hebben begrip voor de wens van de regering om gezien de zorgplicht van de overheid voor de kwaliteit van het onderwijs op te kunnen treden bij ernstige en hardnekkige problemen. Tegelijk achten deze leden het vastleggen van minimumleerresultaten als bekostigingsvoorwaarde in de wet een zwaar middel om incidentele situaties te bestrijden. De proportionaliteitsvraag komt dan ook terecht in de memorie van toelichting aan de orde. De leden verzoeken de regering toe te lichten of er alternatieven zijn onderzocht. Zo ja, welke? Tevens verzoeken deze leden de regering om nader toe te lichten waarom de

huidige bestaande wettelijke mogelijkheden onvoldoende zijn om de voornoemde incidentele situaties te bestrijden. Het voldoen aan minimum leerresultaten wordt voor het reguliere basisonderwijs en voortgezet onderwijs onderdeel van de bekostigingsvoorwaarde. Voor wat betreft het basisonderwijs dienen scholen zorg te dragen voor voldoende leerresultaten voor de leergebieden Nederlandse taal en rekenen en wiskunde. De leden verzoeken de regering toe te lichten in hoeverre deze leergebieden voldoende representatief zijn voor de toegevoegde waarde van een school en daarbij in te gaan op de vraag of de focus op leerresultaten op deze leergebieden niet ten koste kan gaan van de overige leergebieden die een school aanbiedt. Terecht stelt de memorie van toelichting dat, aangezien het om een bekostigingsvoorwaarde gaat, het noodzakelijk is om in de wetgeving de elementen aan te geven die bepalend zijn voor de beoordeling of een school voldoet aan de gestelde minimumeisen voor de onderwijsresultaten. Ook de Raad van State wijst erop dat het in ieder geval zal moeten gaan om het vaststellen van een objectieve norm die de toegevoegde waarde van het onderwijs op alle scholen meet. Een dergelijk instrumentarium is echter niet voorhanden. De leden verzoeken de regering nader toe te lichten in hoeverre de in en bij wet gestelde relatieve materiële normen aan de minimumleerresultaten gecombineerd met procedurele waarborgen voldoende voorzien in een objectieve kenbare norm en daarbij in te gaan op het feit dat zowel de weging van de kenmerken van de leerlingenpopulatie, als de vergelijkbaarheid van leerlingenpopulaties nog volop in ontwikkeling zijn. Het wetsvoorstel voorziet in wetswijzigingen en een (voortdurende) verfining bij AMvB en ministeriele regeling. Zo worden de gedetailleerde en regelmatig aan actualisatie onderhevige gegevens voor de waardering van de leerresultaten vastgesteld bij ministeriele regeling. De leden vragen de regering nader in te gaan op de zorg die bij verschillende organisaties en scholen leeft of met dit wetsvoorstel met name kleine scholen niet worden opgezadeld met nieuwe administratieve lasten en regelgeving die voor kleinere scholen niet meer helder en transparant is.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering het beroep op artikel 23, lid 1, van de Grondwet nader toe te lichten. Zij vragen hoe het inkleden van minimumleerresultaten als deugdelijkheidseisen te verenigen is met de strekking van artikel 23 Grondwet. Welke gegronde argumenten zijn er om af te wijken van de wijd geaccepteerde opvatting dat deugdelijkheidseisen geen betrekking hebben op de directe, materiële inhoud van het onderwijs, maar slechts zien op bijvoorbeeld de bevoegdheid van onderwijzers.

De leden vragen of de regering ten aanzien van de reikwijdte van artikel 23 Grondwet in relatie tot bekostigingsvoorwaarden externe deskundigen heeft geconsulteerd, waarbij te denken valt aan hoogleraren onderwijsrecht. In welke literatuur vindt de opvatting van de regering steun dat de grondwettelijk opgedragen zorg van de overheid voor het onderwijs ook wettelijke eisen aan onderwijsopbrengsten kan inhouden, zo vragen deze leden.

De leden vragen waarom de regering inbreuk maakt op de institutionele vrijheid van artikel 23 Grondwet door een beroep op een subjectief recht uit een internationaal verdrag. Deze leden vragen waar de regering, nu een beroep op het verdrag tot aantasting van de onderwijsvrijheid leidt, dan de principiële grens legt waar inbreuk niet meer toegestaan is. Hoe verenigt de regering haar stelling dat deugdelijkheidseisen niet-onderhandelbare basisnormen zijn met haar erkenning dat een instrumentarium van objectieve, absolute opbrengstnormen niet voorhanden is, zo vragen de leden. Waarom heeft de erkenning dat een dergelijk instrumentarium niet bestaat de regering er niet toe gebracht om van dit verstrekkende wetsvoorstel af te zien, zo vragen zij.

Vanwaar komt het inzicht, zo vragen de leden, dat het nu mogelijk is het kader van de inspectie van het onderwijs in grote lijnen tot bekostigingsvoorwaarde te verheffen. Deze leden vragen hoe geduid moet worden dat de regering voorheen nooit tot deze maatregel is overgegaan. Zij vragen of die terughoudendheid verklaard moet worden uit gebrekkige zorg voor de kwaliteit van het onderwijs, het inzicht dat deze maatregel niet te verenigen is met artikel 23 Grondwet of de situatie dat het vanwege de kwaliteit van het onderwijs niet nodig was. Waarom heeft de regering nu, in tegenstelling tot haar voorgangers, een systeem van wettelijke minimum-opbrengsten nodig om haar zorg voor de kwaliteit van het onderwijs waar te kunnen maken, zo vragen de leden.

De leden vragen waarom de regering het voorstel voor een aanwijzingsbevoegdheid onder andere legitimeert op grond van het feit dat artikel 23 Grondwet een bevoegd gezag niet vrijwaart van overheidsingrijpen. Deze leden vragen wat de meerwaarde van deze argumentatie is, aangezien in het bevoegd gezag nu al middels het civiele recht door de overheid kan worden ingegrepen.

De leden vragen waarom de regering van een rechterlijke toetsing voorafgaand aan overheidsingrijpen wil overgaan op de mogelijkheid van rechterlijke toetsing achteraf. Deze leden vragen of het vanuit het belang van de institutionele vrijheid niet beter is om de toetsing vooraf te handhaven. Uit grondwettelijk perspectief volgt de mogelijkheid tot ingrijpen immers na de institutionele vrijheid, zo stellen deze leden. Waarom stelt de regering een maatregel voor die leidt tot een versterking van centralisme, zo vragen zij.

De leden vragen welk gevolg de regering gegeven heeft aan de kritiek van de rechtbank in de zaak Stichting Islamitische Scholen (SIS) Helmond en omgeving dat de onderwijswetgeving met betrekking tot de aanstelling van personen door het bestuur niet uitblinkt in helderheid. Deze leden vragen waarom dit kritiekpunt niet in het voorliggende wetsvoorstel is meegenomen.

3. MINIMUMLEERRESULTATEN ALS BEKOSTIGINGSVOORWAARDE

De leden van de CDA-fractie vinden het duidelijk dat de kwaliteit van het onderwijs op voldoende niveau moet zijn. Deze uitspraak zal door vrijwel iedereen onderschreven worden, maar maakt nog niet duidelijk wat precies wordt verstaan onder een goede onderwijskwaliteit. De leden hebben een en andermaal gesteld dat de kwaliteit van het onderwijs meer is dan goede resultaten op rekenen en taal, voor wat betreft het primair onderwijs. De taak van de school is breder dan uitsluitend de kennisoverdracht: zijn opdracht is breder en omvat ook de vormende en opvoedende elementen. Volgens de regering komt dat ook in de bestaande waarderingsystematiek van de inspectie voor het onderwijs tot uitdrukking. Waarom wordt die waarderingsystematiek dan niet gebruikt bij de beoordeling van de scholen in het kader van deze wet, zo vragen deze leden zich af? In artikel 1, onderdeel B, lid 2 wordt aangegeven dat de leerresultaten op het gebied van Nederlandse taal en rekenen en wiskunde bepalen bepalend zijn voor het verlenen van het oordeel «zeer zwak.» Dat lijkt in de ogen van deze leden een ongewenste inperking van de terreinen waarop een school beoordeeld wordt. Waarom is gekozen voor alleen deze elementen en is voorbij gegaan aan de andere opdrachten die een school heeft?

De leden vragen voorts of een beperking tot de resultaten op rekenen, wiskunde en Nederlandse taal geen perverse effecten met zich mee zullen brengen. Zal een school zijn andere opdrachten niet terzijde zetten, omdat de inspectie voor het onderwijs zich vooral zal richten op de bovengenoemde onderwerpen?

Over het vereiste niveau van de resultaten bestaat momenteel nog geen helderheid. De leden willen de ministeriële regelingen hebben ontvangen voordat zij kunnen instemmen met de invoering van deze wet.

Om te bepalen of een school zeer zwak is, worden de resultaten van een school vergeleken met scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie. Daarmee wordt gepoogd een bepaalde mate van objectiviteit te realiseren. In feite wil de regering via deze methode de toegevoegde waarde van de school bekijken. Is dat de meest betrouwbare methode, zo vragen de leden. Hoe wordt die vergelijkbare leerlingenpopulatie bepaald? Is dat op basis van historische gegevens, op basis van gemeentelijke gegevens, belastinggegevens? Wat bepaalt de vergelijkbaarheid van de leerlingenpopulatie: het inkomensniveau van de ouders, het opleidingsniveau of de status van een wijk? Hoe kijkt de regering aan tegen het voorstel van de Onderwijsraad om scholen zowel te vergelijken met scholen met een vergelijkbare populatie als met de gemiddelde maat van alle scholen? Voordat een school uiteindelijk het oordeel zeer zwak zal krijgen moeten gedurende een periode van drie jaar de leerresultaten beneden de maat zijn. Pas na een periode van drie jaar het oordeel zeer zwak te hebben gekregen, kan de minister ingrijpen. Daarmee kan een gehele schoolgeneratie onvoldoende onderwijskwaliteit hebben ontvangen. De leden vragen hoe dat voorkomen kan worden. Hierbij valt het deze leden wel op dat in de memorie van toelichting ook de kwaliteitszorg en het onderwijsleerproces worden genoemd als onderdelen die betrokken worden bij het rapport van de inspectie voor het onderwijs. Dat lijkt in tegenspraak met de wetsbepalingen of heeft de kwaliteitszorg en het onderwijsleerproces uitsluitend betrekking op rekenen, wiskunde en Nederlandse taal, zo vragen deze leden. De minister krijgt de bevoegdheid om een aanwijzing te geven aan het bevoegd gezag van een school in een aantal concrete gevallen van wanbeheer, namelijk financieel wanbeleid, ongerechtvaardigde verrijking, onrechtmatig handelen, intimidatie of bedreiging van personeel, leerlingen of ouders door een bestuurder of toezichthouder. De leden menen dat de regering terecht een limitatieve lijst van gevallen, waarin een aanwijzing kan worden gegeven, heeft opgenomen in de wet. Wel vragen de leden welke procedure gevolgd zal worden. Is een vermoeden van een van de bovengenoemde situaties voldoende voor het verstrekken van een aanwijzing of moet bewezen zijn dat dit het geval is? Wie constateert het wanbeheer: de minister of de inspectie?

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de concrete maatregelen van de aanwijzing niet zijn opgenomen in de wet zelf. Maatwerk in de voorzieningen is gewenst, waardoor vastlegging in de wet van de mogelijke instrumenten tot onnodig gedetailleerde wetgeving zou leiden. Toch menen de leden van deze fractie dat meer helderheid mag worden verlangd van de mogelijke maatregelen die de minister ter beschikking staan. In dat kader zijn deze leden ook nieuwsgierig naar de opvatting van de regering over de aanbeveling van de Onderwijsraad om de rechter te kunnen verzoeken een bewindvoerder aan te wijzen op scholen indien sprake is van bestuurlijk wanbeheer of ernstig en langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat voor basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs de leerresultaten een element worden van de wettelijke bekostigingsvoorwaarde voor onderwijskwaliteit. Zij vinden het van belang dat de leerresultaten worden benoemd op een wijze die recht doet aan de aanbeveling van het rapport *Tijd voor onderwijs*¹, dat de politiek zich niet langer zou moeten bezighouden met het «hoe» van het onderwijs, maar zich zou moeten richten op het «wat». Een en ander wordt nader uitgewerkt in algemene maatregelen van bestuur. Kan de regering toelichten welke waarborgen zijn en worden ingebouwd opdat bij de meting en normering van leerresultaten een uiterste terughoudendheid wordt betracht met betrekking tot het «hoe»? De Kamer

¹ Eindrapport van de Commissie-Dijsselbloem, Kamerstuk 31 700, nr. 6.

heeft een concept-algemene maatregel van bestuur¹ toegezonden gekregen waarmee een indruk wordt geboden in de wijze waarop de bekostigingsvoorschriften voor de minimumleerresultaten worden uitgewerkt. Nu worden daarbij als indicatoren voor de opbrengsten van het voortgezet onderwijs het rendement van de eerste twee leerjaren, het rendement van de overige leerjaren, het gemiddelde cijfer van het centraal examen en het gemiddelde verschil tussen het cijfer van het centraal examen en het cijfer van het schoolexamen genoemd. In hoeverre dreigt dit lijstje indicatoren uit te werken als een beloning voor scholen die hun leerlingen in geval van twijfel minder kansen bieden en als een straf voor scholen die hun leerlingen in geval van twijfel meer kansen bieden? In hoeverre is deze systematiek een prikkel voor scholen om scherper toelatingsbeleid te voeren en hogere cito-scores te eisen voor toelating? In hoeverre staat de systematiek op gespannen voet met de aanbeveling van de commissie-Dijsselbloem om minder rigide om te gaan met keuzemomenten en meer tussentijdse overstapmogelijkheden te bieden, zo vragen de leden.

Vervolgens wijzen de leden op het basisonderwijs waar de opbrengsten van scholen worden beoordeeld in vergelijking met scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie. Volgens de Onderwijsraad wordt daarmee ten onrechte de suggestie gewekt dat de samenleving van scholen met veel achterstandsl leerlingen minder verwacht. De Onderwijsraad adviseert twee referenties te hanteren: een referentie naar scholen met een vergelijkbare populatie en een referentie naar scholen aan de hand van een passende gemiddelde maat. De leden van deze fractie delen de opvatting dat van kinderen op scholen met veel leerlingen uit achterstandsmilieus ook wat verwacht mag worden. Tegen die achtergrond willen zij vragen of de regering deze opvatting deelt en uitgebreid wil motiveren als ze dit niet over wil nemen. De leden hechten aan een snelle invoering van het wetsvoorstel en willen daarom weten wat de mogelijkheid is om op de korte dan wel de langere termijn die tweede referentie op te nemen in de algemene maatregel van bestuur.

De leden van de SP-fractie willen, met betrekking tot de elementen die bij de beoordeling van scholen van belang zijn, weten in hoeverre doubleren negatief wordt «gescoord» bij het beoordelen van scholen. Voor wat betreft de examenresultaten hebben deze leden de zorg dat door de nadruk op het gemiddelde cijfer voor het centraal examen, scholen gestimuleerd worden om risicomijdend gedrag te vertonen. Is het waarschijnlijk dat scholen gestimuleerd worden om leerlingen niet al te snel naar een hoger niveau te laten doorstromen, omdat zij daar bij tegenvallende resultaten negatief op worden afgerekend, zo willen deze leden weten.

De leden van de VVD-fractie willen weten waarom – als het mogelijk is dat de inspectie bij scholen in het speciaal onderwijs tot het oordeel zwak of zeer zwak komt – het niet mogelijk is om op basis van een langdurige status als zeer zwakke school (als indicator voor slechte leerresultaten) te besluiten ook de bekostiging van een speciale school in te trekken in het belang van de leerlingen. De regering geeft aan dat de wet momenteel niet voorziet in een minimale maat voor basiskwaliteit. Doelt de regering hiermee ook op het ontbreken van een algemene definitie van wat onder kwaliteit verstaan mag worden? Is de maat die de regering nu voor kwaliteit voorstelt in een aantal zinnen samen te vatten? Is deze voorgelegd aan onafhankelijke deskundigen om te bepalen of dit is wat onder kwaliteit van onderwijs verstaan mag worden? Zo neen, waarom niet? Bij hoeveel scholen is momenteel sprake van ernstig of langdurig onderpresteren waarbij ook verbeteracties niet tot het gewenste resultaat leiden? Hoe gaat de regering ten aanzien van deze scholen momenteel om met de maatschappelijke verwachting hier doortastend op te treden? Kan de regering een aantal voorbeelden noemen van ultieme sancties die deze

¹ Kamerstuk 31 828, nr. 6.

scholen opgelegd krijgen? Hoe lang kan een school nu maximaal zwak en daarna zeer zwak zijn voor wordt overgegaan tot sancties? Hoe lang kan een school na invoering van dit wetsvoorstel zwak en daarna zeer zwak zijn, voor tot een melding aan de minister wordt overgegaan? Ook willen de leden weten waarom de regering ervoor gekozen heeft de invulling van kwaliteit en leerresultaten over te laten aan een AMvB en een ministeriële regeling.

De regering stelt dat de huidige systematiek van de inspectie voor analyse en waarderingen van leerresultaten een beproefde werkwijze is. Waaruit blijkt dat, zo vragen deze leden. Heeft de regering ook signalen dat de methodiek van de inspectie te wensen over laat omdat het teveel gericht zou zijn op eindopbrengsten en niet op leerwinst van scholen? Zo ja, waarom neemt de regering deze kritiek niet mee in de uitwerking van dit wetsvoorstel?

Waarom heeft de regering er niet voor gekozen dit wetsvoorstel te benutten om de jaarlijkse aanpassing van de norm met tal van variabele componenten rond toetsing af te schaffen en te komen met een absolute norm waarvan á priori redelijkerwijs mag worden verwacht dat iedere leerling die een bepaalde onderwijsvorm genoten heeft die kan halen? Waarom is het zo dat het Engels wel een verplicht vak is in het basisonderwijs, maar nergens is aangegeven dat scholen ook dienen zorg te dragen voor voldoende leerresultaten voor dit leergebied? Acht de regering dit wenselijk, zo vragen deze leden.

Vervolgens willen de leden weten waarom de groep leerlingen die naar het speciaal voortgezet onderwijs gaat of die korter dan vier jaar in Nederland verblijft, buiten de groep leerlingen gelaten wordt op basis waarvan de school beoordeeld wordt? Is het niet ook van belang dat een school goed scoort voor deze groep leerlingen? Zou men door middel van aparte toetsen voor deze groep niet kunnen organiseren dat ook deze resultaten kunnen worden meegenomen in de beoordeling van de school? Zo ja, acht de regering dit ook wenselijk, zo vernemen de leden graag.

Het beschikbaar komen van gegevens op basis van het onderwijsnummer biedt volgens de regering nieuwe mogelijkheden voor het verder verfijnen van leerresultaten en voor een transparante beoordeling. Kan de regering noemen welke extra mogelijkheden in de toekomst een optie zullen zijn? Is de regering het met deze leden eens dat de resultaatbeoordeling in het voortgezet onderwijs de perverse prikkel in zich draagt dat leerlingen lager worden ingeschaald dan ze aan zouden kunnen, opdat hun doorstroomrendement en hun eindexamencijfer hoger zal liggen? Zo ja, wat zou de regering hier aan willen/kunnen veranderen?

Een school krijgt alleen de kwalificatie van langdurig en ernstig kwalitatief onder de maat als naast slechte leerresultaten ook het onderwijsproces zelf tekort schiet. Is het in theorie dus mogelijk dat wanneer een school jarenlang slechte leerresultaten boekt, maar de inspectie wel van mening is dat het onderwijsproces goed is, deze school nooit een sanctie zal krijgen? Hoe beoordeelt de inspectie of naar haar mening het onderwijsproces in een school tekort schiet? Is dit op basis van fysieke bezoeken? In hoeverre worden ook klachten van ouders en leerlingen hier serieus in betrokken, zo vragen deze leden. Voorts willen zij weten of het mogelijk is dat de minister een melding van de inspectie naast zich neer legt en geen maatregelen aan de school oplegt. Met andere woorden: de minister krijgt alleen de mogelijkheid maar heeft geen wettelijke plicht een school ook echt sancties op te leggen. Op basis van welke beleidsregels zal de minister al dan niet besluiten tot sancties over te gaan, vragen de leden vervolgens. Tot slot willen zij weten of een school tegen deze sancties in bezwaar en beroep kan gaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat het op basis van de wettelijke criteria voor de leerresultaten gebaseerde inspectieoordeel dat een school onvoldoende leerresultaten boekt, niet direct tot de kwalificatie

dat de school ernstig of langdurig kwalitatief tekortschiet leidt. Naast het feit dat de leerresultaten gemeten over de laatste drie jaar ernstig beneden de maat zijn dienen (cruciale onderdelen van) het onderwijsleerproces en/of de kwaliteitszorg onder de maat te zijn, alvorens het oordeel «zeer zwakke school» wordt toegekend. De leden verzoeken de regering nader toe te lichten op welke onderdelen van het onderwijsleerproces en de kwaliteitszorg wordt getoetst.

De leden van de D66-fractie merken op dat in het rapport «presteren naar vermogen» de Onderwijsraad stelt dat veel leerlingen onderpresteren. De leden willen de regering vragen hoe zij hiermee rekening gaat houden in de beoordeling van de prestaties van scholen. De Onderwijsraad waarschuwt in zijn advies over de voorgestelde wetswijziging voor verscherpt toelatingsbeleid en meer verwijzingen naar het speciaal onderwijs. De leden vragen of de regering dit probleem ook ziet en of zij hier maatregelen voor neemt.

Kan de regering inzichtelijk maken, zo vragen de leden van de SGP-fractie, dat het ontbreken van minimumeisen als bekostigingvoorwaarden in de geschiedenis van de onderwijswetgeving als een manco geduid moet worden in plaats van een bewuste keuze. Zij vragen op welke gronden dit oordeel rust. Zij vragen eveneens of dit oordeel impliceert dat de zorg van de overheid voor kwaliteit voorheen onvoldoende gestalte kreeg.

De leden vragen of door de voorgestelde wetswijziging onbedoeld negatieve effecten als calculerend gedrag en een verkrampt klimaat binnen scholen versterkt kunnen worden. Zij vragen in dat licht een nadere toelichting op het gegeven dat weliswaar een beperkt aantal scholen daadwerkelijk met sancties geconfronteerd wordt, maar dat het verheffen van minimumleerresultaten tot bekostigingsvoorwaarden mogelijk negatieve invloed heeft op het gedrag van betrokkenen binnen alle scholen. Hoe beoordeelt de regering dit tweede kritiekpunt uit de brief van de Werkgroep leerplicht en Leerrecht van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht van 6 april jongstleden, zo vragen deze leden.

De leden vragen om een reactie op de indruk dat door invoering van minimumeisen een meer centralistische organisatie van de kwaliteitsbewaking ontstaat. De concrete invulling van de kwaliteit geeft aan dat het vertrouwen in schoolbesturen onder een algemene zorgplicht open wordt gebroken, zo stellen deze leden. Zij vragen hoe dit voorstel te verenigen is met de ontwikkeling om autonomie van scholen te vergroten, waarbij het toezicht zich richt op kwaliteitsprocessen in plaats van kwaliteitsinhouden. In hoeverre erkent de regering de rol van ouders wanneer de kwaliteit van het onderwijs ernstig of langdurig onder de maat blijft, zo vragen de leden. In welke mate bepaalt het keuzegedrag van bewuste ouders de prikkel voor scholen om aan kwaliteitsverbetering te werken, zo vragen deze leden. Waarom wordt als vanzelfsprekend aangenomen dat de overheid dit probleem moet oplossen, zo vragen deze leden. Zij vragen eveneens of de regering nog ruimte ziet voor een onderscheid tussen openbare en bijzondere scholen.

De leden vragen om een reactie op de analyse van de PO-raad en VO-raad dat het stimulerende toezicht verandert in controlerend toezicht. Deze leden vragen een commentaar op de geciteerde passage uit de memorie van toelichting bij de Wet op het Onderwijstoezicht¹ waaruit blijkt dat uitbreiding van het systeem van deugdelijkheidseisen voor het afdwingen van kwaliteit ongewenst en ineffectief is. Zij vragen waarom nu verwacht mag worden dat een uitbreiding geen negatieve gevolgen zal hebben voor het zelfcorrigerend vermogen van instellingen.

Hoe is de stelling van de regering dat de eisen aan leerresultaten en de kwaliteitskaders helder en betrouwbaar moeten zijn te rijmen met het signaal van de VO-raad dat de meetmethode onjuist is, zo vragen de

¹ Kamerstuk 27 783, nr. 3.

leden. Hoe heeft het verschil van inzicht over de meetmethode al zo lang kunnen voortduren, zo vragen zij.

Kan de regering reageren op de stelling van een onderwijsonderzoeker van de Universiteit van Maastricht dat de Inspectie voor de correctie van leerresultaten naar achterstanden maar een uiterst beperkt instrumentarium heeft.¹ Is de verwachting ten principale te rechtvaardigen dat meetmethoden van de Inspectie door voortschrijdend inzicht geperfectioneerd kunnen worden, zo vragen zij. Hoe moet in dit verband bijvoorbeeld geoordeeld worden over het gegeven dat de Inspectie soms op eerdere methoden terug moet komen, zo vragen zij.

De leden vragen hoe de regering wil voorkomen dat scholen onder de voorgestelde systematiek voor hen negatieve elementen op ongewenste wijze elimineren. Deze leden vragen ook hoe wordt voorkomen dat negatieve effecten worden doorgeschoven naar andere schoolsoorten, bijvoorbeeld bij de overgang van basisschool naar middelbare school. Zij vragen of de status van beginnen eindtoetsen onder druk kan komen te staan.

4. FUNCTIESCHEIDING INTERN TOEZICHT EN BESTUUR EN CODE GOED BESTUUR

4.1 Functiescheiding

De leden van de PvdA-fractie steunen de functiescheiding tussen het interne toezicht en het bestuur die het wetsvoorstel regelt. Ook het interne toezicht dient immers onafhankelijk te geschieden, opdat bestuur en toezichthouder elkaar scherp houden.

De leden hebben kennisgenomen van de brief van GMW-advocaten van 23 januari 2009² die namens haar cliënte Stichting voor Islamitisch Onderwijs Ibn Ghaldoun bezwaar maakte tegen de verwijzing in een voetnoot naar de casuïstiek rond deze stichting. Deze leden weten dat de inspectie voor het onderwijs de gelijknamige Rotterdamse middelbare school heeft betiteld als «zeer zwak» en achten het niet zonder meer wenselijk dat zaken die in het publieke debat punt van discussie zijn, taboe worden verklaard binnen het politieke debat. Wat is de reactie van de regering op de genoemde bezwaren? Acht u het zuiver als de politiek in deze alle problemen onbenoemd laat totdat de bestuursrechter en – mogelijk – strafrechter hebben geoordeeld? Vindt u een dergelijk doofpotbeleid aanvaardbaar tegenover ouders die ook het beste voor hebben met hun kinderen maar niet altijd dezelfde toegang hebben tot berichtgeving in de media?

In 2008 gebeurde het bij een islamitische school in Helmond voor het eerst dat de rechter een schoolbestuur dwong af te treden. Ook in hoger beroep heeft het ministerie die zaak gewonnen. Dat kon, omdat niet alleen de kwaliteit van het onderwijs beneden niveau was, maar er ook sprake was van wanbeleid door het bestuur: er werd maar liefst negen ton aan subsidie «onrechtmatig besteed».

De leden van de SP-fractie merken op dat in het onderliggende wetsvoorstel alle verantwoordelijkheden voor de controle op het schoolbestuur belegd worden bij de Raad van Toezicht. Waarom is er niet voor gekozen om bij het openbaar onderwijs de goedkeuring van de begroting en het jaarverslag door de gemeenteraad te behouden? Betekent het afzien daarvan niet dat de gemeenteraad op een zijspoor wordt gezet en pas bij ernstig wanbestuur of bij langdurig tekortschieten van de onderwijskwaliteit kan ingrijpen? De leden zijn van mening dat het onderwijs dan volledig in handen ligt van het bestuur en de Raad van Toezicht en de democratische controle verder af komt te staan. Zijn er democratische mogelijkheden van de gemeente om al in een eerder stadium in het schoolbeleid bij te sturen, als dit het algemeen belang dient? Kan de rege-

¹ Volkskrant, 17-02-09, «Lesniveau Noorden gaat gebukt onder economische misère».

² Parlisonr. 2009D03328.

ring deze vraag beantwoorden aan de hand van concrete mogelijkheden van de gemeente? Heeft het beleggen van alle verantwoordelijkheden bij de Raad van Toezicht gevolgen over het wanneer en het waarom van sluiting? Waarom is er niet voor gekozen kleinschalige besturen uit te zonderen van de verplichting een Raad van Toezicht in te stellen? Tot slot vragen de leden in hoeverre met de beoogde wet een ongewenste stimulans wordt ingebouwd voor besturen om verder te fuseren.

De leden van de VVD-fractie merken op dat ieder bestuur een eigen vorm kan kiezen voor de scheiding van bestuur en toezicht. Daarmee kunnen bestuur en toezicht nog steeds binnen hetzelfde orgaan plaats vinden, maar dan met verschillende functies. Waarom heeft de regering hiervoor gekozen in plaats van een daadwerkelijke scheiding via verschillende organen, willen de leden weten. Was dit niet het meest zuiver geweest, zo vragen zij.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat naast minimale eisen aan de leerresultaten in het wetsvoorstel de functionele scheiding tussen bestuur en intern toezicht als bekostigingsvoorwaarde wordt geïntroduceerd voor alle schoolbesturen in het basis-, (voortgezet) speciaal en voortgezet onderwijs. De leden delen dit uitgangspunt, maar verzoeken de regering nader toe te lichten in hoeverre het introduceren van deze bekostigingsvoorwaarde noodzakelijk is in het licht van de ontwikkelingen in de verschillende sectoren.

De leden van de D66-fractie onderkennen het belang van een goed functionerend bestuur voor de kwaliteit van het onderwijs. Zij onderkennen het belang van een goed functionerend intern toezicht voor het bestuur van iedere school en vragen daarom op welke gronden hier onderscheid kan worden gemaakt tussen verschillende soorten scholen. De leden hebben daarom enkele vragen over de vrijheid van scholen bij het inrichten van de functiescheiding tussen bestuur en intern toezicht. Zij lezen op pagina 15 van de memorie van toelichting dat van een scheiding tussen bestuurders en toezichthouders een duidelijk signaal uitgaat dat bestuurders geen toezicht op zichzelf houden. Hoe verhoudt deze keuze voor een functionele scheiding zich tot de mogelijkheid voor bestuurders om in dit toezicht te participeren? Levert dit geen belangenverstrengeling op, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering duidelijk kan maken dat het ontbreken van de scheiding tussen bestuur en toezicht momenteel een van de wezenlijke factoren is bij het gebrekkige functioneren van schoolbesturen. Waarom is bijvoorbeeld niet ingezet op een verdere professionalisering van bestuursleden in plaats van aanpassing van het bestuursmodel, zo vragen deze leden. Kan helder worden gemaakt dat het absoluut niet langer houdbaar is om de keuze voor een bestuursvorm bij het bestuur te laten, zo vragen zij.

De leden vragen of een verplichte functiescheiding met name voor kleine scholen in het basisonderwijs, zelfs in geval van een functionele scheiding nog te veel gevraagd kan zijn. Ziet de regering bijvoorbeeld een mogelijkheid om op grond van bepaalde criteria ontheffing van deze verplichting mogelijk te maken.

De leden vragen hoe de invoering van de verplichte (onder)scheiding tussen bestuur en toezicht te verenigen is met de analyse van de Onderwijsraad in het advies *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*, dat de legitimatie van het onderwijs onder druk staat door dreigende dominantie van het bestuur-toezicht model. Zij vragen of juist in deze tijd een matiging in bestuurskundige uniformering niet meer op zijn plaats is. Hoe past dit wetsvoorstel bij de oproep van de Onderwijsraad tot een cultuur van bescheidenheid, zo vragen deze leden. Hoe gaat

de regering om met het gegeven dat bestuursvormen waarin ouders kunnen participeren, zoals de vereniging, onder druk staan, zo vragen de leden.

4.2 Sectorcodes goed bestuur

De leden van de PvdA-fractie menen dat men het aan alle leerplichtige kinderen en hun toekomst verplicht is dat het onderwijs dat zij krijgen, tenminste voldoet aan zekere minimumkwaliteitseisen. De kwaliteit van het onderwijs kan echter niet volkomen los worden gezien van de kwaliteit van het bestuur. Juist bij een aantal (zeer) zwakke scholen, blijkt er ook teveel te schorten aan de kwaliteit van het bestuur, met als gevolg dat de problemen des te lastiger kunnen worden opgelost. De leden delen de zorgen die de leden van de CDA-fractie over de kwaliteit van het islamitisch onderwijs en de leerwijsscholen uitten in het Algemeen Dagblad van 5 december 2008. Hoe beoordeelt de regering de constatering dat ruim de helft van de islamitische scholen zwak, of zeer zwak is en ook leerwijsscholen al vanaf de dag dat ze overheidsgeld ontvangen onder verscherpt toezicht staan? Hoe staat de regering tegenover het pleidooi van de onderwijswethouders van de vier grote steden om een schoolbestuur dat al meerdere zwakke scholen runt, de mogelijkheid te ontnemen om een nieuwe school te stichten, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie willen weten hoe vrijblijvend de uitvoering is van een sectorcode die is aangewezen door de minister. Welke middelen heeft de regering tot haar beschikking om – als dat nodig is – af te dwingen dat een code ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd? Ook willen de leden weten wat de mogelijkheden zijn om zaken af te dwingen als er bijvoorbeeld geen naleving is van de sectorcode met betrekking tot de professionaliteit van de leerkracht of de invulling van de horizontale verantwoording.

De leden van de VVD-fractie willen weten hoe – volgens de regering- de «aandeelhouders» van het onderwijs, de leerlingen en de ouders, toezicht kunnen houden op de naleving van de sectorcode. Ziet de regering het probleem van een informatieachterstand van deze «stakeholders» temeer omdat de jaarverslagen van het onderwijs voor leken niet altijd goed te volgen zijn? Heeft de regering nagedacht over de versterking van de positie van leerlingen en ouders in deze, zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie vragen of het nodig is alle scholen het gebruik van een sectorcode te verplichten. Zij vragen of de toegevoegde waarde zo groot is dat een verplichting gerechtvaardigd kan worden. Bovendien vernemen zij graag wat de reden is om de minister de mogelijkheid te bieden een code aan te wijzen. Waarom wordt geen heldere keuze gemaakt tussen al dan niet aanwijzen, zo vragen de leden. De leden vragen waarom de regering de ontwikkeling en toepassing van de sectorcodes niet volledig aan de sector overlaat, nu blijkt dat daarmee zo voortvarend aan de slag wordt gegaan. Deze leden vragen eveneens op basis waarvan de drie wettelijke vereisten tot stand gekomen zijn. Is de selectie niet behoorlijk willekeurig en zijn er niet andere eisen te bedenken die minstens van gelijk belang zijn, zo vragen zij.

5. TOEZICHT EN HANDHAVING

Tot tevredenheid van de leden van de CDA-fractie is in alle sectoren van het onderwijs de interne scheiding tussen bestuur en toezicht in deze kabinetsperiode wettelijk verankerd. Zeker ook nadat er slechts de wettelijke verankering van de scheiding wordt geregeld en niet de keuze van

het bestuursmodel verplichtend wordt opgelegd. Evenals in andere sectoren wordt ook hier de mogelijkheid aan de sector geboden om te komen met een code goed bestuur, waarmee de sector over kan gaan tot zelfregulering. Aan welke criteria moet worden voldaan, vooraleer de regering een code zal aanwijzen, zo vragen de leden. Op welke manier wordt toegezien op de naleving van de code? Uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat de inspectie voor het onderwijs toe zou zien op de code. Klopt dat beeld en indien dit het geval is, wordt daarmee dan niet de horizontale verantwoording doorkruist door het verticale toezicht? Maar voorafgaand aan al deze vragen dringt zich de vraag op of de overheid moet komen tot de aanwijzing van één code. Moet dat niet aan de sector zelf worden overgelaten, daar een aanwijzing door de overheid als een doorkruising van de horizontale verantwoording en verantwoordelijkheid van de sector kan worden gezien?

In vergelijking met andere onderwijssectoren, maar ook op andere bestuurlijke organisaties, ontbreekt in deze wet het recht van de ouders om een deel van het toezichthoudend orgaan te benoemen. Dit tot verbazing van de leden. Waarom is deze bevoegdheid in het onderwijs nog geen gemeengoed, juist in een sector waar de betrokkenheid van ouders bij de school van zo'n groot belang is? De leden van deze fractie vragen welke gevolgen de wetwijziging zal hebben voor de structuur en positie van diverse groeperingen binnen het primair en voortgezet onderwijs. Zal als gevolg van deze wetgeving, waardoor de figuur van de delegatie wordt geïntroduceerd in het primair en voortgezet onderwijs en de introductie van het college van bestuur en raad van toezicht, het nog logisch zijn dat de bestuurders in het onderwijs worden beschouwd als werknemers? Zouden zij niet veel meer gezien moeten worden als werkgevers, zo vragen deze leden,

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het wetsvoorstel het aantal interventiebevoegdheden van de minister vergroot. Bij een tekortschietende basiskwaliteit komt er een verbetertraject, als dit niet helpt volgt een bestuurlijk natraject en daarna kan de bekostiging worden beëindigd. Bij wanbeheer krijgt de minister een aanwijzingsbevoegdheid. De leden vinden dit een waardevol alternatief naast de bekostigingsmaatregel omdat bij die laatste vaak de goeden (personeel en leerlingen) onder de kwaden (falende bestuurders) moeten lijden. De leden vertrouwen erop dat de minister van deze mogelijkheid gebruik zal maken als dit nodig is en delen niet de vrees van enkele onderwijsorganisaties dat het falen van een klein aantal scholen leidt tot een ernstige vergroting van de regeldruk voor alle scholen. Kan de regering nader toelichten waarom de bekostigingsvoorwaarde ten aanzien van de leerresultaten niet zal leiden tot een toename van de administratieve lasten, zo vragen zij.

De leden van de SP-fractie merken op dat wanneer er sprake is van bestuurlijk er gelimiteerde mogelijkheden zijn tot ingrijpen. Wanneer is er echter sprake van ernstige verwaarlozing van de omgang met betrokkenen? Wie beoordeelt dat uiteindelijk? Waarom is er bij bestuurlijk wanbeheer niet gekozen voor de optie van het onder curatele stellen van de school? Deze leden zijn van mening dat alle kinderen recht hebben op goed onderwijs. Indien dat niet wordt bereikt, is er veel reden voor de minister om per direct bij te sturen. Waarom is er dan geen mogelijkheid een bestuurder te ontslaan en een bewindvoerder aan te stellen, zo vragen deze leden. Als het bestuur een aanwijzing naast zich neerlegt, die op vertrek van de bestuurder is gericht, zijn dan de enige middelen die de minister nog heeft het instellen van een sanctie in de bekostiging (een boete) of de gang naar de rechter? De leden maken zich grote zorgen over dit voornemen. Deze leden zijn van mening dat de sanctie ten koste gaat van de leraren en de leerlingen, terwijl het bestuur gewoon kan blijven

zitten. Zij vernemen graag een reactie op dit punt. Deze leden vragen voorts wat de concrete verwachtingen zijn ten aanzien van het instellen van een boetesysteem in de interventieladder. Zij vernemen graag van de regering hoe voorkomen wordt dat deze boetes de kwaliteit van het onderwijs verder aantasten, terwijl de bestuurder op zijn plaats blijft.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering steeds spreekt van stopzetting van de bekostiging c.q. opheffing van scholen. Toch wordt in het wetsvoorstel zelf onderscheid gemaakt tussen stopzetten van de bekostiging (bij bijzondere scholen) en het echte opheffen (bij openbare scholen). Wat rechtvaardigt dit onderscheid in de wet? In hoeverre is de verwachting reëel dat stopzetten van de bekostiging ook in alle gevallen daadwerkelijk sluiting tot gevolg heeft? Acht de regering de kans aanwezig dat er bij bijzondere scholen (waar sluiting niet mogelijk wordt gemaakt) alternatieve financiële middelen zijn, mogelijk ook uit het buitenland, waardoor een school ook na intrekking van de bekostiging open kan blijven, zo vragen deze leden.

Ook willen zij weten of de regering een indicatie kan geven bij hoeveel scholen sprake zal zijn van stopzetten van de bekostiging na invoering van dit wetsvoorstel.

De regering wil in de memorie van toelichting niet ingaan op de inhoud van mogelijke maatregelen ter invulling van een aanwijzing, omdat dit anders geen maatwerk zou zijn. Kan de regering niet op zijn minst een lijst geven van mogelijk te nemen maatregelen waaraan de Kamer moet denken, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering een overzicht kan bieden van de gevallen waarin de afgelopen tien jaar sprake was van bestuurlijk wanbeheer, als gedefinieerd in het voorgestelde artikel. Zij vragen ook welke problemen de rechtsgang bij de burgerlijke rechter in die gevallen opleverde, waardoor een aanvullend instrumentarium nodig is. Heeft de staat recent niet met succes een civiele procedure gevolgd tegen het bestuur van een onderwijsinstelling, zo vragen zij.

Getuigen de limitatief opgesomde gevallen waarin sprake is van bestuurlijk wanbeheer niet van dermate ernstige misstanden dat een oordeel van de rechter, in dit geval de burgerlijke rechter, nodig is voordat sancties mogen worden getroffen, zo vragen de leden. Zij vragen ook hoe de regering de bekostigingsrelatie als basis meent te kunnen gebruiken om een aanwijzingsbevoegdheid bij bestuurlijk wanbeheer in te kunnen voeren. De leden menen dat hier een oneigenlijke vermenging van juridische relaties optreedt.

De leden vragen welke invulling de aanwijzing anders dan ontslag van bestuurders of aanvullende bijstand nog zou kunnen krijgen, gezien de aard van het wanbeheer. Zij vragen of in geval van een beperkte bandbreedte in de invulling van een aanwijzing het de voorkeur verdient een wettelijke opsomming op te nemen.

6. FINANCIËLE GEVOLGEN

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het kan dat de regering beweert dat geen financiële gevolgen verbonden zijn aan het wetsvoorstel, terwijl het wetsvoorstel regelt dat de bekostiging van enkele scholen stopgezet zou kunnen worden. Heeft dit dan geen financiële consequenties, zo vernemen deze leden graag.

B. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A, artikel II, onderdeel A, artikel III, onderdeel A

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat in aanloop naar het wetsvoorstel door diverse organisaties gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om schriftelijk commentaar te leveren. Een aantal organisaties maakt zich, nu het definitiever wetsvoorstel voorligt, nog zorgen over de werking van artikel 23 van de Grondwet. Zo stelt de Besturenraad dat met het maken van de leerresultaten tot een bekostigingsvoorwaarde de bemoeienis weliswaar indirect blijft, maar de werking van artikel 23 fors wordt ingeperkt. De leden vragen de regering toe te lichten of deze zorgen bekend zijn en op welke wijze de regering deze zorgen weg wil nemen.

De voorzitter van de commissie
Van Bochove

Adjunct-griffier van de commissie
Boeve