

Vergaderjaar 2009–2010

32 007

Voorstel van wet van het lid Jan Jacob van Dijk houdende wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht inzake de aanscherping van het toezicht bij nieuw bekostigde scholen

Nr. 7

VERSLAG

Vastgesteld 12 februari 2010

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit initiatiefwetsvoorstel, 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

I ALGEMEEN DEEL	1
1. Inleiding	1
2. Beschrijving huidige situatie	4
3. Artikel 23 Grondwet	5
4. Deugdelijkheidseisen en aanvullende kwaliteitseisen	6
5. Mogelijkheden voor aanscherpen van de toezichtprocedure voor nieuw bekostigde scholen	6
6. Procedure van melding, risicoanalyses, bezoek en eventueel sanctionering	8
7. Administratieve lasten	9
II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	9

I ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel van het lid Jan Jacob van Dijk, dat tot doel heeft het toezicht bij nieuw bekostigde scholen aan te scherpen. Met de initiatiefnemer zijn zij van oordeel dat het van belang is de kwaliteit van onderwijs, ook op nieuw bekostigde scholen, beter te waarborgen. Het starten van een nieuwe school is geen sinecure. Het schoolbestuur dient niet alleen te voorzien in goede faciliteiten, zoals een geschikt gebouw en goede leermiddelen, maar ook het onderwijs- of leerproces moet op orde zijn. Dat vergt goede docenten, een pedagogisch-didactisch concept en

¹ Samenstelling:

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

onderwijskundig leiderschap. Dat vraagt kennis en ervaring. Juist startende scholen zijn naar het oordeel van de leden daardoor extra kwetsbaar.

Daarom waarderen deze leden het zeer nu één van haar leden het initiatief neemt om ook de kwaliteit van startende scholen beter te borgen. Zij hebben nog wel vragen bij ondermeer de opportuniteit, de reikwijdte en de mogelijke gevolgen van het initiatiefwetsvoorstel.

Ook de ervaringen met de zogenaamde «lederwijsscholen» onderstreept het belang van goed en tijdig toezicht. Voordat er sprake was van bekostiging, was er in de ogen van de voornoemde leden eerder sprake van «veredelde speeltuinen» dan van «echte scholen». Nadat een aantal van deze lederwijsscholen toch voor bekostiging in aanmerking kwam, hebben deze leden daar direct hun zorgen over uitgesproken. Inmiddels is helaas gebleken, dat die zorg terecht was. De vraag is of het onderhavige initiatiefwetsvoorstel dit voortaan kan voorkomen.

De initiatiefnemer constateert dat in het bestaande beleid tot het terugdringen van het aantal zwakke scholen de focus ligt op de bestaande scholen en niet wordt gekeken naar de mogelijkheid tot het nemen van preventieve maatregelen in de fase van de start van scholen. Maar de leden van deze fractie wijzen de initiatiefnemer erop dat ook het onderhavige initiatiefwetsvoorstel niet leidt tot preventieve maatregelen. Het toezicht wordt aangescherpt, maar niet preventief. Daarmee worden leerlingen wel degelijk benadeeld, ook als na vijf maanden een bekostigings-sanctie wordt ingesteld. Ook zal er dan sprake kunnen zijn van kapitaalvernietiging. De aan het woord zijnde leden missen in de memorie van toelichting een beschouwing over deze gevolgen van een eventuele bekostigingssanctie en de daaruit voortvloeiende sluiting van een school. Zij vragen om een aanvullende reactie op dit dilemma.

De leden van voornoemde fractie vinden het aantal scholen dat het mogelijk betreft irrelevant voor de beoordeling van de opportuniteit van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel. Vanuit het perspectief van de individuele leerling en zijn of haar ouders doet het er niet toe of het gebrek aan onderwijskwaliteit maar in beperkte mate voor komt. Zij mogen veronderstellen dat op iedere bekostigde school en dus ook op hun school goed onderwijs wordt gegeven en dat de Onderwijsinspectie daarop adequaat toeziet.

Kinderen behoren vanaf de eerste dag op een school kwalitatief goed onderwijs te ontvangen, zo stelt de initiatiefnemer. Een loffelijk streven maar is dat reëel, zo vragen de leden. Zij wezen al eerder op de kwetsbaarheid van een startende school. Is het in dat licht niet begrijpelijk dat in de opstartfase er nog sprake kan zijn van gebreken, zo vragen zij. En is dat zo bezwaarlijk, temeer daar er veelal sprake zal zijn van de opbouw van een school in cohorten?

De leden van deze fractie hechten, zoals bekend, aan de waarde van artikel 23 van de Grondwet. Kan de initiatiefnemer nog eens toelichten wat hij verstaat onder het «versterken» van dit grondwetsartikel? Is dat naar het oordeel van de initiatiefnemer dan ook nodig?

De reikwijdte van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel wordt beperkt tot het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs. De leden hebben daar twijfels bij. Waarom zou een aanscherping van het toezicht ook niet van nut zijn bij nieuw bekostigde scholen in het «gesloten stelsel» van het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs? Ook vragen de leden waarom het initiatiefwetsvoorstel zich niet uitstrekt tot het niet-bekostigde onderwijs, waarvoor de Leerplichtwet 1969 de basis zou kunnen vormen. Want ook al voorziet die wet niet expliciet in een herstelperiode, toch hebben de aan het woord zijnde leden de indruk dat die door de Onderwijsinspectie in de praktijk wel wordt toegepast.

De leden van de PvdA-fractie hebben met waardering kennisgenomen van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel. De vrijheid van onderwijs is nimmer bedoeld als een excuus voor slecht onderwijs en daarom hechten zij ook zeer aan de bepaling in artikel 23 van de Grondwet dat het onderwijs een voorwerp is van de aanhoudende zorg der regering. Als scholen onderwijs van onvoldoende kwaliteit bieden, dan schaadt dat de kansen van de leerlingen in ernstige mate. Zij vinden dat het belang van de leerplichtige jongeren op dit punt zwaarder moet wegen dan de autonomie voor scholen. Deelt de indiener deze grondhouding, zo vragen deze leden. Het onderhavige wetsvoorstel richt zich op nieuw bekostigde scholen. Niet alle scholen waarbij de onderwijskwaliteit tekortschiet, worden echter bekostigd. Hoe denkt de indiener dat moet worden opgetreden tegenover scholen die niet bekostigd worden, maar die wel onderwijs pretenderen te verzorgen in de zin van de leerplichtwet? Zijn de bestaande mogelijkheden om in te grijpen naar het oordeel van de indiener toereikend, zo vragen de leden van voornoemde fractie.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de aanscherping van het toezicht bij nieuw bekostigde scholen. Leerlingen hebben recht op goed onderwijs. Scholen moeten vanaf hun oprichting piekfijn in orde zijn. Omdat dit helaas niet altijd het geval is, is het goed dat de regels hieromtrent worden aangescherpt. De leden van deze fractie zouden ook graag zien dat het schoolbesturen met zwakke scholen verboden wordt nieuwe scholen of nevenvestigingen te stichten.

Deze leden willen weten waarom het voorstel enkel betrekking heeft op bekostigde scholen. In hoeverre zou een aanscherping van het toezicht ook van toepassing kunnen zijn op niet bekostigde scholen, zo vragen de leden van deze fractie.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van wet van het lid Jan Jacob van Dijk houdende wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht inzake de aanscherping van het toezicht bij nieuw bekostigde scholen. Deze leden zijn van mening dat alle scholen moeten voldoen aan de kwaliteitseisen zoals gesteld door de Inspectie voor het Onderwijs. Zij begrijpen niet waarom alle nieuwe scholen onder extra toezicht van de inspectie moeten komen te staan. Op dit moment is het vrijwel onmogelijk om nieuwe scholen te stichten. Het wetsvoorstel is dus overbodig, zo menen deze leden. Bovendien rechtvaardigt de onderbouwing van het voorstel, volgens deze leden, het onderscheid tussen bestaande en nieuwe bekostigde scholen niet.

De Raad van State stelt vast dat in de toelichting geen informatie wordt gegeven omtrent de omvang en de ernst van het aan de orde gestelde probleem en de noodzaak van afwijking van de bestaande uitgangspunten. In antwoord daarop verwijst de indiener naar de leduwys scholen. Kan de indiener ook andere voorbeelden noemen die het opleggen van extra administratieve lasten door extra eisen aan alle nieuwe scholen rechtvaardigen, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel van het lid Jan Jacob van Dijk houdende een wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht inzake de aanscherping van het toezicht bij nieuw bekostigde scholen. Zij spreken hun waardering uit voor de inspanningen van de initiatiefnemer om te komen tot dit wetsvoorstel. De leden erkennen dat er sprake is van een aantal zeer zwakke scholen. Het past ook in de lijn van de aanpak van het kabinet om het aantal zwakke scholen terug te dringen, dat geldt ook voor nieuw bekostigde scholen. Anderzijds blijkt het aantal nieuw bekostigde zeer zwakke scholen over de afgelopen tien jaar relatief beperkt. Deze leden vragen de indiener om een toelichting op de gevolgen van het wetsvoorstel voor het onder-

wijs in brede zin. Wat betekent het wetsvoorstel aan toenemende lasten voor nieuw bekostigde scholen in het algemeen? Weegt deze druk op scholen op tegen de voordelen van het beperkte aantal opgemerkte zeer zwakke scholen, zo willen de aan het woord zijnde leden weten.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat het belangrijk is dat ook nieuwe scholen van meet af aan voldoen aan basale condities voor onderwijs. Zij waarderen het daarom dat de initiatiefnemer zijn uitgangspunt heeft genomen in de deugdelijkheidseisen van artikel 23 van de Grondwet. Wel vragen zij of er voldoende legitimatie bestaat om nieuwe scholen direct bij aanvang aan een toets te onderwerpen. Ook is een wezenlijke vraag in hoeverre er een aanvullende rol is weggelegd voor een risicoanalyse.

De leden vermogen niet in te zien hoe het ongenoegen over de genoemde lederwijsscholen door dit wetsvoorstel op effectieve wijze bestreden wordt. Graag ontvangen zij een nadere toelichting. Deze leden veronderstellen namelijk dat het voor dergelijke scholen bij aanvang niet een bijzonder probleem zal zijn om aan de drie deugdelijkheidseisen te voldoen. Problemen doen zich vooral voor in de didactische sfeer. Zij vragen daarom of de initiatiefnemer met dit wetsvoorstel kennelijk ook een didactische toets beoogt.

2. Beschrijving huidige situatie

De leden van de CDA-fractie constateren dat de initiatiefnemer erkent dat met het onderhavige initiatiefwetsvoorstel sprake is van een codificatie van de huidige praktijk. Een praktijk die al eerder door de staatssecretaris voor primair onderwijs in het debat over de begroting voor het jaar 2009 is beschreven, zo merken de leden op. Toch hecht de initiatiefnemer aan deze codificatie. Hij spreekt over de transparantie, de duidelijkheid en een preventieve werking die daaruit voortvloeien. Maar die meerwaarde kan toch ook worden bereikt met een helder en eenduidig toezichtskader? Dat toezichtskader is toch ook bekend bij de schoolbesturen, zo vragen de voornoemde leden. En kan dezelfde redenering van de initiatiefnemer ook niet worden gehouden voor het gehele toezichtskader? Waarom zou daarvoor ook niet codificatie de voorkeur verdienen, zo vragen de leden van deze fractie.

Zij vragen verder wat het onderhavige initiatiefwetsvoorstel nu precies verandert aan de bestaande praktijk. Of, zo willen de leden vervolgens weten, kan het juist niet onbedoeld leiden tot een beperking van de bestaande praktijk. De Raad van State wijst in zijn advies namelijk terecht op het belang van ruimte voor dynamiek in het toezicht. Het huidige toezichtskader biedt daar ruimte voor, zo constateren deze leden. De initiatiefnemer stelt in de memorie van toelichting dat ondanks de codificatie in uitzonderlijke gevallen afgeweken kan worden van de wet- en regelgeving. Maar de aan het woord zijnde leden constateren dat de voorgestelde wettekst op geen enkele wijze ruimte laat voor een afwijking. Zo zijn de termijnen strikt omschreven. Wat is het gevolg van het onverhoopt of onbedoeld door de Onderwijsinspectie overschrijden van deze wettelijke termijnen, zo vragen de leden. Kunnen dan de bedoelde onvolkomenheden nog leiden tot het in het zesde lid genoemde maatregelen?

Op grond van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel kunnen in een periode van vijf maanden na start van de bekostiging van een nieuwe school de noodzakelijke maatregelen worden genomen. Maar voor het oordeel «zeer zwak» is in het primair onderwijs een minimale periode met onvoldoende onderwijsopbrengsten van minimaal drie jaar nodig. In het voortgezet onderwijs bedraagt die periode in theorie minimaal zeven jaar. Hoe oordeelt de initiatiefnemer over de lange periode tussen zijn voorge-

stelde toezicht bij nieuw bekostigde scholen en het reguliere toezicht? Is die niet risicovol, zo vragen deze leden. Zo ja, ziet hij daarvoor een oplossing?

Voorts verwijzen de leden naar de samenvatting van de memorie van toelichting waarin de initiatiefnemer het volgende stelt: «Te vaak gebeurt het nu dat nieuw bekostigde scholen niet vanaf de aanvang voldoen aan al deze eisen en het traject voordat ze wel voldoen minimaal een heel schooljaar en maximaal twee schooljaren duurt». Waar baseert de initiatiefnemer deze stelling op, zo vragen de leden. Deze leden zien in de statistieken een mogelijke correlatie tussen de stichtingsdatum van de school en het oordeel «zeer zwak» van de Onderwijsinspectie. Maar helaas biedt het overzicht geen inzicht in de achterliggende redenen van dat oordeel. Kan de initiatiefnemer daar meer over zeggen, zo vragen de aan het woord zijnde leden. Dat achten zij van belang voor de beoordeling van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel. Worden bijvoorbeeld de goede criteria geformuleerd? Zij wijzen bijvoorbeeld op het Islamitisch College Amsterdam¹. Misschien voldeed deze school bij de start wel aan de drie voorgestelde deugdelijkheidseisen, maar toch moet nu zoveel jaren later geconstateerd worden dat deze school geen goed onderwijs kan bieden, zo stellen de leden van voornoemde fractie.

De leden van de D66-fractie merken op dat de indiener van het voorstel stelt dat de ruimere termijnen voor bestaande bekostigde scholen te billijken zijn vanwege het belang dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat nieuw bekostigde scholen te lang niet hoeven te voldoen aan de essentiële deugdelijkheidseisen. De leden vragen de indiener waarom deze overweging niet zou gelden voor bestaande bekostigde scholen waarvan er immers te veel als zwak en zeer zwak bekend staan. De leden vragen de indiener van het voorstel waarom hij een onderscheid aan wil brengen tussen nieuw bekostigde scholen en bestaande bekostigde scholen. Uit het voorstel blijkt geen cijfermatige of wetenschappelijke onderbouwing tot de noodzaak van dit voorstel. Uit de lijst met zwakke en zeer zwakke scholen blijkt op het eerste oog geen relatie tussen de leeftijd van de school en de kwaliteit van het onderwijs. Kan de indiener deze onderbouwing door middel van wetenschappelijk bewijs alsnog geven, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

De leden van de SGP-fractie vragen of op basis van de cijfers aanleiding bestaat voor bijzonder toezicht bij nieuwe scholen. Naar hun mening rechtvaardigen de cijfers die conclusie in zeer beperkte mate.

3. Artikel 23 Grondwet

De leden van de CDA-fractie zijn met de initiatiefnemer beducht voor een beperking van de stichtingsvrijheid van scholen. Die stichtingsvrijheid is een groot goed en draagt ook bij aan de dynamiek en kwaliteit van ons onderwijsbestel. De initiatiefnemer stelt terecht dat een vergunningstelsel of iets dat daarmee vergelijkbaar is, op gespannen voet met de Grondwet zou staan. Toch kennen wij in ons huidige stelsel stichtingsnormen, gebaseerd op leerlingenaantallen. Hoe verhouden die zich tot de Grondwettelijke stichtingsvrijheid, zo vragen de aan het woord zijnde leden. Biedt dit kansen om de stichtingseisen verder op te rekken? Zo ja, waaraan moeten die aanvullende criteria dan voldoen, zo vragen zij.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de vrijheid van onderwijs betekent dat iedere ouder een school moet kunnen stichten waar zijn of haar kinderen onderwijs krijgen in overeenstemming met de levensovertuiging van de ouders. In Nederland is deze mogelijkheid beperkt door de eis aan het potentieel aantal leerlingen in een regio en de aanwezigheid van reeds bekostigde scholen. Daardoor is het nu vrijwel onmogelijk

¹ Zie de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 28 januari 2010 (Kamerstuk 32 123 VIII, nr. 109).

nieuwe scholen te stichten. Kan de indiener aangeven hoe zijn voorstel zich verhoudt tot de praktische onmogelijkheid nieuwe scholen te stichten? Op hoeveel nieuwe scholen is zijn voorstel jaarlijks van toepassing?

De leden van de SGP-fractie vragen naar een toelichting waarom de wetgever in het verleden niet tot een toets kort na aanvang van de bekostiging is overgegaan. Zij vragen of met dit voorstel niet formeel, maar eigenlijk wel materieel sprake is van een vergunning.

4. Deugdelijkheidseisen en aanvullende kwaliteitseisen

Natuurlijk beseffen de leden van de CDA-fractie dat er geen voorspellende waarde voor de kwaliteit van onderwijs uitgaat van de deugdelijkheidseisen. Maar begrijpt de initiatiefnemer, dat het onderhavige initiatiefwetsvoorstel wel die verwachting oproept? In het onderhavige initiatiefwetsvoorstel wordt een selectie gemaakt van drie deugdelijkheidseisen, waaraan een nieuw bekostigde school in ieder geval moet voldoen. Opvallend is dat geen van deze drie deugdelijkheidseisen voor komt in het onderzoek van de Onderwijsinspectie naar de het ontstaan van zeer zwakke scholen, waaraan de initiatiefnemer refereert. Kan hij dan toch zijn keuze voor specifiek deze drie deugdelijkheidseisen nader onderbouwen, zo vragen de leden van deze fractie. Wordt door een strenger toezicht op deze drie deugdelijkheidseisen niet onbedoeld een rangorde en een fase-ring (later toezicht) aangebracht in de deugdelijkheidseisen. Acht de initiatiefnemer dat gewenst, zo vragen de leden. Kan de initiatiefnemer voor de overige deugdelijkheidseisen aangeven waarom zij niet onder de reikwijdte van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel zijn gebracht, zo vermenen de leden van deze fractie graag.

De leden van de PvdA-fractie nemen de conclusies van de commissie-Dijsselbloem heel serieus en vinden dat de Onderwijsinspectie zich niet langer moet richten op toezicht op de didactiek, maar op de opbrengsten van het onderwijs. Nu komt het niet alleen bij nieuw gestichte scholen voor dat zij niet helemaal voldoen aan de normen van minimumonderwijstijd. Is de indiener van oordeel dat de sancties in dezen strenger dienen te zijn bij nieuw gestichte scholen dan bij bestaande scholen? Welke overwegingen liggen dan daaraan ten grondslag, zo vragen deze leden.

5. Mogelijkheden voor aanscherpen van de toezichtprocedure voor nieuw bekostigde scholen

De leden van de CDA-fractie verwijzen in hun inbreng naar het voornemen van het kabinet Balkenende II om de stichtingseisen voor scholen aan te scherpen¹. Het toenmalige kabinet sprak toen over de vereiste van het Nederlandschap voor bestuursleden en daarnaast zou de aanvraag tot schoolstichting vergezeld dienen te gaan van een schoolplan waarin onder andere wordt aangegeven op welke wijze de school zou kunnen bijdragen aan burgerschapsvorming. Kan de initiatiefnemer aangeven waarom deze voornemens nooit tot een concreet voorstel hebben geleid? Deelt de initiatiefnemer de toenmalige overwegingen, zo vragen de leden van deze fractie.

Kan de initiatiefnemer nader toelichten waarom het in strijd met het gelijkheidsbeginsel zou zijn wanneer extra eisen worden gesteld als voorwaarde van een aanvraag. Is dat ook het geval wanneer het gaat om dezelfde criteria die gelden voor bestaande scholen, zo vragen de leden. De voornoemde leden willen voorts weten of de Onderwijsinspectie bij het beoordelen van de gegevens over het schoolplan, de bekwaamheid van docenten en de onderwijstijd alleen een formele toets uitvoert of ook

¹ Kamerstuk 29 536, nr. 1.

materieel en dus inhoudelijk deze gegevens beoordeelt. Kan dus worden volstaan met sturen van een schoolplan, zonder dat dat bijvoorbeeld een hoog realiteitsgehalte heeft?

Bestaat niet het gevaar van een papieren werkelijkheid, zo vragen de leden vervolgens. Dat geldt des te meer voor het onderdeel onderwijstijd, omdat (buiten de verplichting van vijf dagen onderwijs in het primair onderwijs) de norm een jaarnorm is. Binnen een periode van een paar maanden kan dat niet meer zijn dan een toets van het rooster. Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een reactie.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat zij reeds eerder constateerden dat veel problemen die werden gesignaleerd bij islamitische scholen niet altijd noodzakelijkerwijs samenhangen met de islamitische grondslag, maar ook samenhangen met het verschijnsel dat het veelal nieuw gestichte scholen betreft. Daarom is het van belang dat de Onderwijsinspectie bij zulke nieuw gestichte scholen vanaf het moment dat deze worden geopend de vinger goed aan de pols houdt en er kan worden ingegrepen als het onderwijs faalt. Dit geldt echter niet alleen bij nieuwe scholen, maar ook bij nieuwe vestigingen van al bestaande scholen. Het is de vraag of een schoolbestuur dat er al blijk van heeft gegeven de zaken op een school of meerdere scholen niet op orde te hebben, nog langer zomaar een nieuwe vestiging moet kunnen openen. Hoe oordeelt de indiener hierover, willen de leden van deze fractie weten.

De leden van de SP-fractie merken op dat er wordt gesteld dat het niet zinvol is om besturen die al zwakke scholen onder zich hebben, te verbieden om nieuwe scholen te stichten. Dit omdat een (eventueel op instigatie van een bestuur met een zwakke school onder zich) nieuw opgerichte school, kan gaan fuseren met het bestuur dat al zwakke scholen onder zich heeft. Ziet de indiener ook dat dit omzeild kan worden door besturen met zwakke scholen, (tijdelijk) te verbieden fusies aan te gaan? De indiener noemt meerdere alternatieven om zwakke scholen aan te pakken of om te voorkomen dat nieuwe zwakke scholen worden opgericht, om deze alternatieven vervolgens te verwerpen met verwijzing naar artikel 23 van de Grondwet. Deelt de indiener de mening dat artikel 23 van de Grondwet daarmee een belemmering vormt voor een garantie op goed onderwijs? Hoe kijkt de indiener aan tegen een modernisering van artikel 23, zodat een vergunning kan worden geëist aan de stichter van een nieuwe school, zo vragen deze leden. Een toetsing in de periode tussen goedkeuring van de minister en de daadwerkelijke aanvang van de school, wordt afgewezen omdat veel zaken dan nog sterk in beweging zijn bij scholen. Is dit niet ook het geval in de eerste maanden na aanvang, zo vragen de leden. Welke nieuwe zaken verwacht de indiener van het wetsvoorstel tegen te komen direct na aanvang, die in de laatste maanden voor aanvang nog niet bekend waren? Waarin zit dat verschil, willen de voornoemde leden weten. Wanneer er gereede twijfel is over de kwaliteit van de nieuw te stichten school, maar de school toch zijn deuren mag openen voor leerlingen, zijn de nadelen erg groot wanneer blijkt dat de school al direct na aanvang niet kan voldoen aan de eisen. Toch wil de indiener wachten tot na aanvang eer de inspectie aan de slag mag. Deze leden voorzien daardoor problemen met de leerlingen die al na enkele maanden op de nieuwe school op zoek moeten naar een andere school. Zij vinden het ook een verspilling van gemeenschapsgeld, wanneer men een school mag oprichten die bij voorbaat gedoemd is tot falen. Hoe lost de indiener dit probleem op, zo vragen zij. In hoeverre is het mogelijk om eisen te stellen, voor aanvang van de eerste les? Dan behoeden we ouders en leerlingen immers voor een verkeerde keuze, menen de leden van deze fractie.

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting op de inrichting van het toezicht en de rol van de risicoanalyse daarin. Zij hebben de indruk dat de risicoanalyse geen aanvullende waarde heeft. Aangrijpingspunt is aanvankelijk namelijk de drie deugdelijkheidseisen en die eisen spelen uiteindelijk ook een doorslaggevende rol bij de vraag naar sancties.

6. Procedure van melding, risicoanalyses, bezoek en eventueel sanctionering

De leden van de CDA-fractie zijn enigszins verbaasd over de voorgestelde risicoanalyse. De initiatiefnemer stelt dat deze analyse zich niet alleen moet richten op de drie deugdelijkheidseisen maar in ieder geval ook op de kenmerken van het bestuur en/of directie en op de ontvangen signalen. Kan de initiatiefnemer nader toelichten waarom hij juist deze twee punten expliciet en met zoveel nadruk noemt? En als hij ze zo relevant acht, waarom heeft hij ze dan ook niet gecodificeerd? Heeft de initiatiefnemer ook hierover advies gevraagd van de Onderwijsinspectie, zo vragen deze leden. Zij zijn overigens ook benieuwd naar het oordeel van de werkgevers- en besturenorganisaties over het onderhavige initiatiefwetsvoorstel. Heeft de initiatiefnemer dit oordeel gevraagd? Zo nee, waarom niet? Heeft de initiatiefnemer daarnaast overwogen om het onderhavige initiatiefwetsvoorstel ook voor advies voor te leggen aan de Onderwijsraad? Temeer, daar de Onderwijsraad eerder waardevolle adviezen heeft uitgebracht over het onderwijstoezicht en over de vrijheid van onderwijs. Vervolgens vragen deze leden hoe reëel de initiatiefnemer de termijn van een maand acht voor het herstellen van onvolkomenheden. Zeker het opstellen van een schoolplan of het aantrekken van bekwaam personeel is niet zomaar te regelen. Integendeel, snelheid zou zelfs ten koste kunnen gaan van de kwaliteit, zo menen de aan het woord zijnde leden.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het wetsvoorstel zich aansluit bij de bestaande mogelijkheden tot sanctionering. Nu hoeft het niet altijd een kwestie te zijn van onwil bij de schoolleider en/of schoolbestuur als de inspectie tot het oordeel komt dat de onderwijskwaliteit faalt. Is de indiener van mening dat bestaande structuren bij landelijke pedagogische centra en het centrum voor zwakke scholen alles bieden waar een schoolbestuur om verlegen zit, indien de inspectie een negatief oordeel heeft geveld? Op welke punten zou er naar het oordeel van de indiener een extra aanbod moeten komen om de betrokken schoolbestuurders te helpen om de problemen te boven te komen, zo vragen de leden. Als de inspectie tekortkomingen constateert met betrekking tot de naleving van de drie deugdelijkheidseisen, dan is het de bedoeling van de indiener dat de inspectie een risicoanalyse opstelt. Signalen die de inspectie eventueel heeft opgevangen over de nieuw bekostigde schoolvormen een element van deze risicoanalyse. De leden van de PvdA-fractie vinden dit een goede zaak omdat dit kan helpen verhinderen dat misstanden in de doofpot verdwijnen. In augustus 2009 kwam de noodkreet van een onderwijzeres van de Amsterdamse As Siddieq-school in het nieuws over de uitsluiting van andere culturen waarvan daar sprake was. Is de indiener van mening dat ook zo'n signaal bij de risicoanalyse aan bod zou moeten komen, vragen de leden van voornoemde fractie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie-fractie merken op dat de inspectie al veel middelen heeft om verscherpt toezicht te houden op scholen die het risico lopen om als zwak te worden aangemerkt. Ligt het niet in lijn met de taak van de inspectie om indien nodig verscherpt toezicht te organiseren, ook op nieuw bekostigde scholen? Waarom kan de inspectie niet op basis van de huidige wettelijke taken voldoende toezien op nieuw bekostigde scholen?

De leden zijn met de indiener van mening dat zo vroeg mogelijk duidelijk moet zijn hoe een school presteert, maar vragen vervolgens wat het signaal moet zijn als de prestaties onder de maat zijn. Het voldoen aan de drie deugdelijkheidseisen vormt een belangrijke waarborg voor onderwijskwaliteit. Geconstateerde risico's op dit punt dient een school al binnen één maand herstellen. Biedt het voorstel daarmee voldoende ruimte om zaken te verbeteren? Zijn de door de indiener genoemde ruimere termijnen voor bestaande scholen niet ook bedoeld om scholen de kans te geven om onvolkomenheden te herstellen?

De leden van de SGP-fractie vragen of het niet wenselijk is dat eerst ervaring wordt opgedaan met de nieuw te ontwikkelen risicoanalyse alvorens er wordt overgegaan tot codificatie. Zij stellen zich voor dat het risicovol kan zijn wanneer regels worden opgesteld zonder dat ervaring beschikbaar is. De leden vragen vervolgens of de initiatiefnemer van mening is dat sancties in alle gevallen door de minister genomen moeten worden. Deze leden wijzen op de bijzondere omstandigheden waarin nieuwe scholen verkeren en de zorgvuldigheid die bij bekostiging van nieuwe scholen betracht moet worden.

De leden vragen de indiener aan te geven wat een redelijke termijn is waarop een nieuwe school moet aantonen dat deze aan de door de Inspectie voor het Onderwijs gestelde kwaliteitseisen moet voldoen? Kan de indiener de in het voorstel genoemde termijn van een maand na aanvang van het nieuwe schooljaar onderbouwen? Op welke veronderstellingen is deze termijn gebaseerd? Krijgen nieuwe scholen zo voldoende kansen om hun bestaan te rechtvaardigen? Kan de indiener aangeven hoe een school binnen een maand kan aantonen dat deze voldoet aan de urennorm terwijl die urennorm is gesteld voor een heel jaar, zo willen deze leden weten.

7. Administratieve lasten

De leden van de D66-fractie merken op dat de overheid nieuwe initiatieven de ruimte moet geven. Kan de indiener van dit voorstel aangeven wat de gevolgen zijn voor de administratieve lasten voor nieuwe scholen van zijn voorstel? Vindt de indiener het opleggen van deze extra administratieve lasten aan alle nieuwe scholen gerechtvaardigd door het kleine aantal nieuwe scholen dat als zeer zwak te boek is komen te staan? Is de indiener van dit voorstel van mening dat gezien het grote aantal zwakke en zeer zwakke scholen ook bestaande bekostigde scholen aan het begin van ieder schooljaar of binnen een maand nadat zij het predicaat zwak of zeer zwak hebben gekregen moeten aantonen hoe zij aan de in het voorstel gestelde deugdelijkheidseisen voldoen, zo vragen de leden van deze fractie.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A

Artikel 11a, tweede lid

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemer helderheid te verschaffen over de vraag of in alle gevallen een risicoanalyse moet worden opgesteld. Zij vinden de wettekst voor meerdere uitleg vatbaar. Wanneer dat ter beoordeling aan de Onderwijsinspectie is, vragen deze leden of de criteria onder a en b limitatief zijn. En begrijpen zij het goed dat voor een verplichte risicoanalyse niet aan beide criteria moet zijn voldaan?

De voorzitter van de commissie,
Van Bochove

Adjunct-griffier van de commissie,
Boeve