

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. 8**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Vastgesteld 22 maart 2010

Graag wil ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor de vragen die zij hebben gesteld. Daarbij ben ik de leden van de fracties van CDA, PvdA, SP en SGP erkentelijk voor hun belangstelling, waardering en interesse voor het wetvoorstel. Ook de leden van fracties van Christen Unie en D66 dank ik voor het feit dat zij kennis genomen hebben van het voorstel en daarbij hun vragen en kanttekeningen hebben geplaatst.

De door de leden gestelde vragen zal ik beantwoorden in deze nota naar aanleiding van het verslag. Hierbij houd ik de volgorde van het verslag aan.

### **I ALGEMEEN DEEL**

#### **1. Inleiding**

Het doet mij genoeg dat de leden van CDA-fractie en de SGP-fractie met belangstelling kennis hebben genomen van het initiatiefwetsvoorstel, de leden van de PvdA er met waardering van hebben kennisgenomen en de leden van de SP-fractie met interesse. Ik constateer dat de leden van de D66-fractie en de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Het verheugt mij dat de leden van de CDA-fractie met mij van oordeel zijn dat het van belang is de kwaliteit van onderwijs, ook op nieuw bekostigde scholen, beter te waarborgen. De mening van de leden van de PvdA-fractie sluit daar nauw bij aan als zij opmerken zeer te hechten aan de bepaling in artikel 23, lid 1 van de Grondwet, waarin wordt geformuleerd dat de kwaliteit van onderwijs een voorwerp van aanhoudende zorg is voor de overheid. Ook de leden van de SP-fractie zijn van mening dat de kwaliteit van scholen vanaf het begin goed in orde moet zijn. Nu dat niet het geval is menen ook zij dat de regels hieromtrent moeten worden aangescherpt. De leden van de SGP-fractie menen dat het belangrijk is dat ook nieuwe scholen van meet af aan voldoen aan basale condities voor onderwijs en waarderen dat de initiatiefnemer zijn uitgangspunt heeft genomen in de deugdelijkheidseisen van artikel 23 van de Grondwet.

De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat het starten van een nieuwe school geen sinecure is en dat nieuwe scholen extra kwetsbaar zijn. De leden van de CDA-fractie verwijzen ook naar de ervaringen met de lederwijsscholen. Deze leden vragen zich af of het onderhavige initiatiefwetsvoorstel situaties als met de lederwijsscholen zou kunnen voorkomen. Immers op basis van het voorliggende wetsvoorstel kunnen geen preventieve maatregelen worden genomen. Ook wijzen deze leden erop dat beëindiging van de bekostiging leerlingen kan benadelen. Deze leden vragen daarom een beschouwing over de gevolgen van een eventuele bekostigingssanctie met een mogelijke sluiting van een school tot gevolg. Het is juist dat op basis van dit wetsvoorstel geen preventieve maatregelen genomen worden. Op grond van artikel 23 Grondwet en zijn ontstaansgeschiedenis, zoals reeds in de Memorie van Toelichting is beschreven, staat het de overheid niet vrij om preventieve maatregelen te treffen. Echter, van het voorliggende wetsvoorstel zal wel een preventieve werking uitgaan. In de eerste plaats wordt duidelijker voor scholen aan welke deugdelijkheidseisen vanaf het moment van bekostiging moet zijn voldaan. Als scholen dat weten zullen ze hierop anticiperen. In de tweede plaats weten ze dat de onderwijsinspectie vanaf het moment van bekostiging een risicoanalyse zal opstellen. De handhaving is dus steviger geregeld, dan tot nu toe het geval was. Ook dat zal een preventief effect hebben. In de derde plaats is het scholen helder welke gevolgen worden verbonden aan het niet voldoen aan deze deugdelijkheidseisen. Door de in het wetsvoorstel genoemde termijnen wordt het voor alle scholen helder en transparant hoe het proces verloopt en komt er eenduidigheid in het beleid. Ook zullen scholen meer geneigd zijn om er voor te zorgen dat zij bij aanvang van de bekostiging voldoen aan de gestelde deugdelijkheidseisen om daarmee leerlingen in een later stadium niet te hoeven confronteren bij sancties en eventuele sluiting van de school. Door deze preventieve werking wordt kapitaalvernietiging voorkomen. Het initiatiefwetsvoorstel fungeert dan ook als een extra stok achter de deur. Ouders en kinderen moeten er op kunnen vertrouwen dat op iedere school, dus ook op een net door de overheid bekostigde school, voldoende onderwijstijd wordt gegeven door bevoegde docenten en er een vertrouwenwekkend schoolplan is. De in deze initiatiefwet voorgestelde maatregelen bieden hiervoor waarborgen. De bekostigingssancties zullen overigens net als nu proportioneel zijn en samenhangen met de aard en lengte van de onvolkomenheid en het perspectief waarbinnen de geconstateerde onvolkomenheden zijn op te lossen. Voor alle helderheid: scholen dienen op basis van de huidige wetgeving reeds vanaf de eerste dag na aanvang van de bekostiging te voldoen aan alle deugdelijkheidseisen. Daaraan voegt dit wetsvoorstel niets toe. Wel aan het handhavingsregime en aan de sanctionering.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het gezien de kwetsbaarheid van een startende school niet begrijpelijk is dat er in de opstartfase nog sprake is van gebreken. De initiatiefnemer is het met de leden van de CDA-fractie eens dat een beginnende school kwetsbaar is en het risico op onvolkomenheden groter is. Juist daarom heeft de initiatiefnemer dit wetsvoorstel ingediend zodat nieuw bekostigde scholen er alles aan zullen doen om uiterlijk in de eerste maand na aanvang van de bekostiging te kunnen voldoen aan drie belangrijke deugdelijkheidseisen. Niet alleen een startende school is kwetsbaar, immers ook een leerling is kwetsbaar. Alle leerlingen verdienen het om vanaf de eerste dag dat zij op een school zitten deugdelijk onderwijs te krijgen waarmee zij op de best mogelijke manier worden voorbereid op hun latere participatie aan de samenleving en hun vervolgopleiding. Elke dag dat zij geen deugdelijk onderwijs ontvangen is een dag te veel. De initiatiefnemer heeft om twee redenen gekozen voor de deugdelijkheidseisen ten aanzien van schooltijd, docenten en schoolplan. Aan deze

eisen kunnen scholen gelijk voldoen. Voor andere deugdelijkheidseisen, zoals bijvoorbeeld de leeropbrengsten, geldt dat enige jaren onderwijs moet zijn verzorgd, alvorens scholen hierop kunnen worden beoordeeld. In de tweede plaats heeft wetenschappelijk onderzoek duidelijk gemaakt dat van deze deugdelijkheidseisen een zekere voorspellende waarde uitgaat. Voldoet een school niet, dan is de kans aanzienlijk groter dat het ook niet goed gesteld is met de onderwijskwaliteit op deze school en dat daardoor een zwakke of zeer zwakke school zal ontstaan.

In de Memorie van Toelichting is reeds verwezen naar wetenschappelijk onderzoek naar de factoren voor het ontstaan van zwakke scholen en de wetenschappelijke basis van het waarderingskader van de Inspectie. Uit diverse wetenschappelijke onderzoeken komt een aantal variabelen naar voren waarvan uit onderzoek blijkt dat deze effect kunnen hebben op het verhogen van de kwaliteit van scholen. De literatuurstudie van Scheerens uit 2007<sup>1</sup> zet de volgende elementen op een rij die een effect hebben op de kwaliteit van een school:

- resultaatgerichtheid<sup>2</sup>/hoge verwachtingen/verwachtingen van de leraar
- onderwijskundig leiderschap
- consensus en samenhang onder het personeel
- kwaliteit van het curriculum/leergelegenheid
- schoolklimaat
- evaluerend vermogen
- betrokkenheid van de ouders
- klimaat in de klas
- effectieve leertijd (klasmanagement)
- gestructureerd onderwijs
- differentiatie, adaptief onderwijs
- feedback en reinforcement

Met name de curriculumgerelateerde en klimaatgerelateerde indicatoren blijken het meeste effect op te leveren. Onder curriculumgerelateerde indicatoren vallen kwaliteit van het curriculum, leergelegenheid en leertijd. Onder klimaatgerelateerde indicatoren vallen schoolklimaat en resultaatgerichtheid.

Op basis van het onderzoek naar het waarderingskader kan worden geconcludeerd dat een groot aantal onderdelen van het waarderingskader voldoende «evidence-based» is en bijdraagt aan het verbeteren van de leerprestaties van leerlingen. De elementen die voldoende «evidence-based» zijn en bijdragen aan de leerprestaties van kinderen zijn:

1. Kwaliteitsaspect
2. Onderzochte variabelen
3. Leerstofaanbod
4. Kwaliteit van het curriculum
5. Gelegenheid tot leren
6. Gericht zijn op beheersing basisvaardigheden
7. Tijd
8. Daadwerkelijk bezig zijn met de taak
9. Effectieve leertijd
10. Pedagogisch handelen
11. Steun en wederzijds respect
12. Ontbreken van prestatiedruk
13. Klassen- en leerklimaat
14. Didactisch handelen
15. Leerlingen leerstrategieën leren te gebruiken
16. Gestructureerde instructie
17. Doelgericht en duidelijk lesgeven (incl. gestructureerd lesgeven)
18. Afstemming op onderwijsbehoeften
19. Goede organisatie van de instructie door de leraar
20. Directe instructie

---

<sup>1</sup> J. Scheren, Een overzichtsstudie naar school- en instructie-effectiviteit (2007), p 36. Dit is een literatuurstudie over de effectiviteit van scholen en onderwijs waarin empirisch bewijs wordt aangeleverd van wat «werkt» in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs.  
<sup>2</sup> Hieronder valt ook gegevens over resultaten van leerlingen, Scheerens, 2007, p 36.

21. Differentiatie tijdens de instructie
22. Schoolklimaat
23. Ordelijke sfeer
24. Didactisch handelen
25. Maatregelen nemen voor jonge kinderen
26. Vaste procedure bij geconstateerde leerproblemen
27. Samenwerking binnen WSNS-verband<sup>1</sup>

De meeste van de elementen die Scheerens in zijn literatuurstudie identificeert komen terug in het waarderingskader dat de Onderwijsinspectie gebruikt. In een onderzoek van de Inspectie uit 2007 naar de wetenschappelijke onderbouwing van het waarderingskader in het PO wordt dan ook gesteld dat dit waarderingskader «evidence based» is.<sup>2</sup> De onderdelen van het waarderingskader die voldoende op wetenschappelijk onderzoek zijn gebaseerd zijn: leerstofaanbod, tijd, pedagogisch handelen, afstemming op onderwijsbehoeften, schoolklimaat en didactisch handelen. Minder of onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing is te vinden voor: kwaliteitszorg, actieve en zelfstandige rol van leerlingen, zorg en begeleiding. Deze elementen zijn wel opgenomen in het waarderingskader omdat dit kader breder is dan alleen die elementen die «evidence based» zijn. Immers, het kader is het gezamenlijke product van wet- en regelgeving, onderwijsbeleid en opvattingen van deskundigen.

Op basis van bovengenoemde wetenschappelijke onderzoeken en de mate waarin het voor nieuw bekostigde scholen mogelijk is om te voldoen aan de deugdelijkheidseisen heeft de initiatiefnemer gekozen voor de deugdelijkheidseisen ten aanzien van schooltijd, bevoegde docenten en schoolplan. Daarbij is gekeken naar de administratieve lastendruk met de insteek dat de voorgestelde eisen zo min mogelijk een lastenverzwaring voor de scholen met zich mee moeten brengen.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd de passage nader toe te lichten waarin gesteld wordt dat met dit wetsvoorstel artikel 23 van de Grondwet wordt versterkt. Zoals al in de Memorie van Toelichting is gememoreerd hecht de initiatiefnemer zeer aan de vrijheid van ouders om een school voor hun kinderen te kiezen die past bij hun levensbeschouwelijke opvattingen. Mocht dergelijk onderwijs niet binnen een straal van 10 kilometer aangeboden worden, dan hebben de ouders de mogelijkheid om een school te stichten, indien er een voldoende aantal leerlingen belangstelling heeft om het onderwijs op deze school te gaan volgen. Deze vrijheid is een belangrijke waarde binnen het Nederlandse onderwijsstelsel en heeft gezorgd voor een grote betrokkenheid van de ouders bij het onderwijs.

De steun voor deze vrijheid is groot, maar kan slechts groot blijven zo lang het gepaard gaat met scholen van goede onderwijskwaliteit. Indien deze vrijheid een vrijbrief lijkt te vormen voor het oprichten van scholen, waarvan de kwaliteit discutabel is, dan zal dit de bijl aan de wortel zijn voor de steun aan artikel 23. De initiatiefnemer beoogt met dit wetsvoorstel de onlosmakelijke verbondenheid van de vrijheid van onderwijs aan de verantwoordelijkheid voor goed onderwijs duidelijk te maken. Daarmee is de betekenis en interpretatie van artikel 23 versterkt.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd waarom deze wet niet van toepassing is op het MBO en HO. Voor wat betreft het Hoger Onderwijs geldt dat alleen opleidingen die geaccrediteerd zijn door de NVAO in aanmerking komen voor bekostiging en dat studenten alleen studiefinanciering kunnen ontvangen indien ze een geaccrediteerde opleiding volgen. Om die reden meent de initiatiefnemer dat deze wet voor het HO overbodig is.

<sup>1</sup> Inspectie van het Onderwijs, Wetenschappelijke onderbouwing van het waarderingskader PO 2005. Een evidence-based benadering (januari 2007), p 13–14.

<sup>2</sup> Inspectie van het Onderwijs, Wetenschappelijke onderbouwing van het waarderingskader PO 2005, een evidence-based benadering (2007), p 1.

Voor het MBO geldt de volgende procedure. Indien men wil overgaan tot de oprichting van een nieuwe MBO en voor bekostiging in aanmerking wil komen is er formele toestemming van de regering nodig. Er moet zelfs een wetsvoorstel door de Ministerrad worden opgesteld, ter advisering worden voorgelegd bij de Raad van State en daarna worden aanvaard door de Raad van State, alvorens men mag overgaan tot bekostiging van een nieuwe MBO. Voor het opstarten van een nieuwe opleiding geldt dat eerst de kwalificatie in orde moet zijn. Deze moet door de minister vastgesteld worden op voorstel van een Kenniscentrum beroepsonderwijs/bedrijfsleven. Pas dan kan overgegaan worden tot publieke bekostiging. Net als in het HO zal dus eerst de kwaliteit op orde moeten zijn, alvorens een recht op bekostiging ontstaat.

De leden van de CDA-fractie, de PvdA-fractie, de SP-fractie en D66-fractie hebben gevraagd waarom deze wet niet van toepassing is op het particulier onderwijs. Immers, ook daar moet voorkomen worden dat er zwakke scholen bestaan. De initiatiefnemer ondersteunt deze opvatting. Zowel voor het publiek bekostigde als voor het particuliere onderwijs geldt dat de ouders, de leerlingen en de deelnemers er op moeten kunnen vertrouwen dat het onderwijs van goede kwaliteit is. Daarover verschillen de genoemde leden niet van mening met de initiatiefnemer. De initiatiefnemer wil er echter op wijzen dat de verhouding van de overheid naar het particulier onderwijs een andere is dan naar het bekostigde onderwijs. De wetgever heeft een ander instrumentarium ontwikkeld ter borging van de kwaliteit van het particulier onderwijs. Een instelling van particulier onderwijs moet zich bij de gemeente melden waar hij gevestigd is. Zodra leerplichtige leerlingen deze school bezoeken is de leerplichtambtenaar van deze gemeente verplicht om de onderwijsinspectie om een oordeel te vragen over de kwaliteit van de school. Mocht de kwaliteit van de onderzochte instelling voor particulier onderwijs onder de maat zijn, dan zal de ouders van de leerlingen worden gemeld dat ze de leerplichtwet 1969 overtreden, indien ze hun kinderen toch naar deze school laten gaan. Hiermee wordt in de ogen van de initiatiefnemer hetzelfde bereikt als met dit voorliggende wetsvoorstel wordt beoogd. Derhalve is het overbodig om deze wet expliciet van toepassing te laten verklaren voor het particulier onderwijs. Bovendien kan het sanctie-instrumentarium, namelijk het (gedeeltelijk) intrekken van de bekostiging, niet worden toegepast, daar deze onderwijsinstelling geen bekostiging van overheidswege ontvangen.

De leden van de PvdA-fractie vragen de indiener of deze met hen van mening is dat het belang van de leerplichtige jongeren op dit punt zwaarder moet wegen dan de autonomie voor scholen. Zoals hierboven op vragen van de leden van de CDA-fractie ook al werd gesteld is vrijheid van onderwijs geen vrijbrief voor het toestaan van zwakke scholen. Immers, geen recht (vrijheid van onderwijs) zonder verplichting (leveren van goed onderwijs). De initiatiefnemer verwijst hierbij ook naar de recent in de Eerste Kamer aangenomen wet «Goed onderwijs, goed bestuur» die hetzelfde uitgangspunt hanteert. De wet «Goed bestuur, Goed onderwijs» promoveert de kwaliteitseis ten aanzien van de leeropbrengsten tot een deugdelijkheidseis, waarmee voldoende leeropbrengsten tevens tot een voorwaarde voor bekostiging is geworden.

De leden van de fracties van PvdA en SP vragen zich af of de werking van het wetsvoorstel niet verder zou moeten gaan, door schoolbesturen met een zwakke of zeer zwakke school onder hun gelederen niet meer toe te staan een nieuwe school te vestigen. In de discussie over de oorzaken van het ontstaan van een zwakke of zeer zwakke school blijkt de invloed van het schoolbestuur marginaal te zijn, andere factoren zijn van groter belang, met name de kwaliteit van de docenten, de invulling van het onderwijsleerproces en de kwaliteit van de schoolleider. De initiatiefnemer

verwijst hierbij naar de reeds eerder genoemde onderzoeken, zoals beschreven in de literatuurstudie door Scheerens. Alleen om die reden is het verbod op het stichten van een nieuwe school door een schoolbestuur met een (zeer) zwakke school in zijn gelederen, al niet het juiste instrument om zwakke scholen te voorkomen. Daarnaast kan een dergelijk verbod makkelijk omzeild worden. Een nieuwe rechtspersoon kan worden opgericht, daarna een nieuwe school stichten en nadat ze publieke bekostiging heeft gekregen, snel gaan fuseren met een reeds bestaand schoolbestuur. Weliswaar zal de fusietoets van toepassing moeten zijn, maar de aanwezigheid van een zwakke school in een rechtspersoon kan op basis van de wet op de fusietoets in het onderwijs<sup>1</sup> geen reden zijn om de fusie te weigeren.

Er is echter ook een meer principieel argument. In de Memorie van Toelichting is reeds aangegeven dat er, voordat de overheid tot bekostiging overgaat, geen andere eisen aan scholen mogen worden opgelegd dan het aantonen van de behoefte aan het aangeboden onderwijs en dat dit binnen een straal van 10 kilometer niet wordt aangeboden. Door verdergaande eisen op te leggen betekent feitelijk dat wordt overgegaan tot een vergunningstelsel, hetgeen zich niet verhoudt tot artikel 23 van de Grondwet. Daar komt nog bij dat het gelijkheidsprincipe wordt aangetast. Het staat iedereen vrij om een nieuwe school te stichten. Indien wordt gesteld dat alleen rechtspersonen die geen (zeer) zwakke school onder hun gelederen hebben, gebruik mogen maken van dit recht, zal dat als een aantasting van de vrijheid van onderwijs worden opgevat.

De leden van de D66-fractie begrijpen niet waarom alle nieuwe scholen onder extra toezicht komen te staan en stellen dat het op dit moment al vrijwel onmogelijk is om een nieuwe school te stichten. In reactie hierop verwijst de initiatiefnemer naar de tabellen die zijn opgenomen in de Memorie van Toelichting. Uit deze tabellen blijkt dat sinds 2001 maar liefst 194 nieuwe scholen voor primair onderwijs zijn gesticht en 26 scholen voor voortgezet onderwijs. Verder perkt dit initiatiefwetsvoorstel op geen enkele wijze het recht om nieuwe scholen te stichten in. De Raad van State erkent dit ook in het advies over dit wetsvoorstel. Immers, de instrumenten die het onderhavige wetsvoorstel bieden worden pas ingezet indien de genoemde drie deugdelijkheidseisen niet tijdig worden nageleefd. Het verbaast de initiatiefnemer dan ook dat de leden van de D66-fractie zich meer gelegen lijken te liggen aan het recht op het stichten van nieuw bekostigde scholen dan het belang van een goede kwaliteit van die nieuw bekostigde scholen. Te meer daar de leden van de D66-fractie herhaaldelijk in de Kamer aandacht hebben gevraagd om het aantal zwakke en zeer zwakke scholen zo snel mogelijk te laten afnemen. De beste manier om die doelstelling te realiseren is om te voorkomen dat er nieuwe zwakke of zeer zwakke scholen bijkomen. Trouwens, alle nieuw bekostigde scholen worden aan een risico-analyse onderworpen en worden bezocht door de Inspectie, waarbij extra aandacht wordt besteed aan islamitische scholen en scholen met een radicaal vernieuwend onderwijsconcept omdat onder deze groepen vaker zwakke en zeer zwakke scholen voorkomen.

Door meerdere fracties is aandacht gevraagd voor de eisen die aan scholen gesteld mogen worden voordat ze worden opgericht en worden bekostigd door de overheid. Al bij de Grondwetsherziening van 1848 en de daaropvolgende Schoolwet werd bepaald dat de vrijheid van onderwijs zich slecht verdroeg met het stellen van voorwaarden vooraf. Tot die tijd was dat namelijk wel het geval. De Schoolwet van 1806 bepaalde dat het een ieder vrij stond om een bijzondere school te stichten, maar op voorwaarde dat de overheid hen hier via de verlening van vergunning toestemming voor had gegeven. Deze bepaling sneuvelde bij de

---

<sup>1</sup> Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het invoeren van een fusietoets in het onderwijs (fusietoets in het onderwijs), 32 040.

Schoolwet van 1857. Sindsdien is iedere eis waar een school aan moet voldoen voordat zij wordt opgericht in strijd met de vrijheid van onderwijs.<sup>1</sup>

In de loop der tijd zijn echter wel steeds meer eisen aan scholen gesteld, zodra zij bekostigd worden. Ook bij scholen die niet bekostigd worden door de overheid, heeft de overheid een verantwoordelijkheid ten einde ook daar de kwaliteit van het onderwijs te borgen. In het vervolg van deze nota naar aanleiding van het verslag zal nader worden ingegaan op de positie van particuliere scholen.

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie of de initiatiefnemer ook meer voorbeelden kan noemen die het opleggen van extra administratieve lasten door extra eisen aan alle nieuwe scholen rechtvaardigen het volgende. Allereerst wil de initiatiefnemer benadrukken dat de verzwarende van de administratieve lastendruk door dit wetsvoorstel minimaal is. De genoemde drie deugdelijkheidseisen waaraan moet worden voldaan zijn eisen waar scholen ook in de huidige situatie al vanaf aanvang van de bekostiging wettelijk toe verplicht zijn aan te moeten voldoen. Het enige wat verandert is dat scholen binnen een maand na bekostiging bij de Inspectie gegevens over deze deugdelijkheidseisen moeten kunnen aanleveren. Alleen als blijkt uit deze aangeleverde gegevens dat de school in gebreke blijft, komt de school (tijdelijk) onder verscherpt toezicht te staan van de Inspectie. De Inspectie gaat dan een risico-analyse uitvoeren en gaat gesprekken aan met het bevoegd gezag van de school. Het voordeel van onderhavig wetsvoorstel is niet alleen codificatie van bestaand beleid waarmee dit beleid een wettelijke basis krijgt, maar dat er ook eenduidigheid en helderheid richting de scholen komt. Naast de gang van zaken rond de bekostiging van de leerwilscholen verwijst de indiener ook naar de gang van zaken met betrekking tot vrije scholen en enkele islamitische scholen. De casus van de leerwilscholen leidde overigens in de Tweede Kamer in het voorjaar van 2007 tot de met algemene stemmen aangenomen aanpassing van de Leerplichtwet 1969. Zoals ook al eerder door de initiatiefnemer is benadrukt heeft elke leerling recht op goed onderwijs, vanaf de eerste dag. De initiatiefnemer kan het zich dan ook niet voorstellen dat de leden van de D66-fractie er bezwaar tegen kunnen hebben indien het onderhavig wetsvoorstel maar slechts een enkele zwakke school kan tegenhouden. De initiatiefnemer brengt tenslotte in herinnering de vele debatten die over de ondeugdelijke kwaliteit van onderwijs bij zowel de leerwilscholen, de vrije scholen als de islamitische scholen zijn gevoerd.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van ChristenUnie over de gevolgen van het wetsvoorstel voor het onderwijs in brede zin en de toenemende lasten voor nieuw bekostigde scholen verwijst de initiatiefnemer naar eerdere vragen hierover van de leden van CDA-fractie en D66-fractie.

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting of er voldoende legitimatie bestaat om nieuwe scholen direct bij aanvang aan een toets te onderwerpen en in hoeverre er een aanvullende rol is weggelegd voor een risicoanalyse. De legitimatie voor dit wetsvoorstel is gelegen in de wettelijke bepalingen rondom de deugdelijkheidseisen in de diverse sectorwetten. Conform deze sectorwetten dienen bekostigde scholen reeds bij aanvang van de bekostiging te voldoen aan alle deugdelijkheidseisen. Het voldoen aan deze deugdelijkheidseisen is voorwaarde voor bekostiging. Echter, de termijn waarbinnen door de Inspectie wordt gecontroleerd of de nieuw bekostigde scholen inderdaad voldoen aan de deugdelijkheidseisen ontbeert een duidelijke wettelijke borging. Deze eenduidige wettelijke borging wordt verschaft door dit initiatiefwetsvoorstel. Met de invoering van het risicogestuurde toezicht vanaf het school-

---

<sup>1</sup> D. Mentink en B.P. Vermeulen, *Artikel 23 Grondwet. Toelichting op het grondwetsartikel over onderwijs mede aan de hand van ontwikkelingen in wetgeving, internationaal recht en jurisprudentie* (Den Haag 2007), 23, 24.

jaar 2007/2008 komt op verzoek van de Tweede Kamer de Inspectie bij alle scholen minimaal eens per vier jaar op bezoek indien geen onvolkomenheden worden geconstateerd (basistoezicht). Worden echter wel onvolkomenheden geconstateerd, dan krijgt de school een aangepast toezicht. In dit wetsvoorstel voert de Inspectie een risicoanalyse uit indien bij de nieuw bekostigde school onvolkomenheden zijn geconstateerd bij de naleving van de deugdelijkheidseisen ten aanzien van schooltijd, bevoegde docenten en schoolplan. Indien geen onvolkomenheden worden geconstateerd door de Inspectie zal de nieuw bekostigde school onder het normale toezichtregime van de Inspectie vallen. Bij constatering van onvolkomenheden verdient het aanbeveling de school door de Inspectie verder te laten onderzoeken middels het opstellen van een risicoanalyse. Dit biedt tevens de mogelijkheid onvolkomenheden in een zo vroeg mogelijk stadium te kunnen oplossen. Naar aanleiding van gesprekken met de Inspectie heeft de initiatiefnemer besloten dat er een aangepaste risicoanalyse voor nieuw bekostigde scholen moet komen. In de Memorie van Toelichting zijn hiertoe slechts de randvoorwaarden gegeven. Hierdoor behoudt de Inspectie de vrijheid om een risicoanalyse op te stellen en eenvoudig te kunnen wijzigen indien de praktijk dit vereist. De door de initiatiefnemer gestelde randvoorwaarden zijn overigens in samenspraak met de Inspectie tot stand gekomen.

Verder vragen de leden van de SGP-fractie hoe het ongenoegen over de leerwijsscholen door dit initiatiefwetsvoorstel wordt bestreden daar deze leden veronderstellen dat het voor dergelijke scholen geen probleem zal zijn bij aanvang aan de drie deugdelijkheidseisen te voldoen en problemen zich vooral voor zullen doen in de didactische sfeer. Verder vragen deze leden zich af of de initiatiefnemer een didactische toets beoogt met dit wetsvoorstel.

In het najaar van 2008 heeft voormalig staatssecretaris Dijkema door de Inspectie onderzoek laten doen naar tekortkomingen bij 9 bekostigde leerwijsscholen. Bij 6 leerwijsscholen bleken de risico's ten aanzien van het naleven van wettelijke eisen beperkt. Bij 3 scholen werden onvolkomenheden geconstateerd op het terrein van onderwijsconcept (leerlingen hadden volledige vrijheid hun eigen activiteiten te bepalen), het ontbreken van het aanbrengen van onderscheid tussen leerlingen op de bekostigde school en een gelieerde particuliere school en het werken met een vierdaagse werkweek. De door de Inspectie geconstateerde tekortkomingen op het terrein van onderwijsconcept hebben betrekking op bepalingen in de WPO die bekostigingsvoorwaarden zijn evenals het werken met een vierdaagse werkweek. De betrokken scholen kregen van de Inspectie in een enkel geval tot het einde van het schooljaar om de tekortkomingen op te heffen.<sup>1</sup> Met dit initiatiefwetsvoorstel in de hand had de desbetreffende school reeds na afloop van de vijfde maand na aanvang van de bekostiging een (proportionele) sanctie opgelegd kunnen worden. De initiatiefnemer is overigens van mening dat de Inspectie, om haar moverende redenen, net als nu het geval is, kan afwijken van de genoemde termijnen in het initiatiefwetsvoorstel. Eén en ander is dan afhankelijk van de zwaarte van de geconstateerde onvolkomenheid, de medewerking van de school en de termijn waarbinnen de onvolkomenheid kan worden opgeheven.

In de vraag van de leden van de SGP-fractie over de didactische toets ligt de vraag opgesloten naar de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het onderwijs. Zoals de parlementaire onderzoekscommissie naar Onderwijsvernieuwingen heeft geconstateerd is de overheid verantwoordelijk voor het «wat» en gaan de scholen over het «hoe». De overheid stelt de kern-doelen vast en het is aan de school om er voor te zorgen dat de kern-doelen binnen de reguliere tijd behaald kunnen worden door de leerlingen. Het schoolplan dient er voor om duidelijk te maken op welke

---

<sup>1</sup> Brief van staatssecretaris voor primair onderwijs d.d. 16 maart 2009 (Kamerstuk 31 700 VIII, nr. 149).



manier de school denkt de gestelde kerndoelen te bereiken. De onderwijsinspectie zal toetsen in hoeverre het schoolplan voldoende vertrouwenwekkend is. Deze rol vervult de inspectie nu reeds, zonder dat dit als een ongewenste inmenging in de onderwijsvrijheid wordt beschouwd. Daarmee is ook duidelijk geworden dat de initiatiefnemer ook geen andere didactische toets beoogt dan reeds het geval is.

## **2. Beschrijving huidige situatie**

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de meerwaarde die de initiatiefnemer beoogt met codificatie van de huidige praktijk niet ook bereikt kan worden met een helder en eenduidig toezichtkader. De initiatiefnemer is van mening dat codificatie van de bestaande praktijk ervoor zorgt dat scholen beter op de hoogte zijn van de daadwerkelijke gang van zaken. Zoals al eerder gesteld, ontbreekt het nu aan een helder en eenduidig wettelijk kader. In het toezichtkader van de Inspectie zoals dat bekend is bij de scholen ontbreken deze eenduidige termijnen en eisen eveneens. Ook is het toezichtkader niet makkelijk te vinden op de website van de Inspectie. Intypen van de zoekterm «toezichtkader» levert slechts een vermelding op voor niet bekostigd onderwijs. Via een omweg en veel doorklikken verschijnt eindelijk het toezichtkader op het scherm. Dit toezichtkader richt zich voornamelijk op de inhoudelijke gang van zaken zonder uitsluiting te geven over de wijze van sanctionering en binnen welke termijn. Een ander voordeel van codificatie van de huidige praktijk is dat het lastiger is om het beleid te veranderen en hiermee uit de sfeer van politieke oordeelsvorming wordt gehaald. De initiatiefnemer is van mening dat tijdens het kabinet Balkenende IV snel en streng wordt gehandhaafd op de deugdelijkheidseisen, maar is in het ongewisse of dit door een volgend kabinet op eendere wijze zal worden voortgezet. Het belang van dynamiek zoals de leden van de CDA-fractie met de Raad van State aangeven wordt geborgd door het feit dat net als nu de Inspectie, om haar moverende redenen, kan afwijken van de gestelde termijnen. Zonder gevolgen voor de werking van de artikelen van dit wetsvoorstel. Dit heeft de initiatiefnemer ook reeds aangegeven in de Memorie van Toelichting.

Ook geven de leden van de CDA-fractie aan dat voor het oordeel «zeer zwak» een minimale periode van drie jaar nodig is om dit te beoordelen. Juist vanwege het feit dat bij nieuw bekostigde scholen nog niet duidelijk is wat de leeropbrengsten zullen zijn heeft de initiatiefnemer dit niet ondergebracht bij het rijtje van de drie deugdelijkheidseisen waaraan een nieuw bekostigde school moet voldoen.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie over het risico van de lange periode tussen zijn voorgestelde toezicht bij nieuw bekostigde scholen en het reguliere toezicht stelt de initiatiefnemer zich voor dat de Inspectie zo snel mogelijk na de start van het tweede schooljaar na aanvang van de bekostiging langskomt in het kader van het reguliere toezicht. Worden geen onvolkomenheden geconstateerd dan blijft de school onder basis-toezicht staan en is het volgende Inspectiebezoek na vier jaren. Bij nieuw bekostigde scholen die vanaf de tweede maand na aanvang van de bekostiging onder verscherpt toezicht is komen te staan, dient de Inspectie te handelen conform de bepalingen van deze wet.

De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd naar de achterliggende redenen voor het oordeel «zeer zwak» van de Inspectie naar aanleiding van tabel 2 in de Memorie van Toelichting. Navraag bij het Ministerie leidt ertoe dat bij de genoemde zeer zwakke scholen, naast uiteraard de slechte leeropbrengsten over een lange periode, meer dan bij andere scholen sprake is van de volgende risicofactoren:

- zwakke kwaliteit van de docenten;
- zwak schoolleiderschap
- kleine school met combinatiegroepen
- zwak uitgevoerd onderwijsleerproces waardoor de leeropbrengsten achterblijven.

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de CDA-fractie over de mogelijkheid van het eventueel bij de start van de bekostiging door het Islamitisch College Amsterdam voldoen aan de drie voorgestelde deugdelijkheidseisen, maar toch na 7 jaren geen goed onderwijs kan bieden het volgende. De initiatiefnemer is het met de leden van de CDA-fractie eens dat het voldoen van een school aan alle deugdelijkheidseisen geen garantie biedt voor goed onderwijs. Daarentegen blijkt uit onderzoek dat bij het niet voldoen aan deze deugdelijkheidseisen de kans zeer groot is dat de school niet in staat is onderwijs aan te bieden van voldoende kwaliteit. De initiatiefnemer verwijst ook naar zijn eerdere antwoord op vragen van leden van de CDA-fractie over de voorspellende waarde van de deugdelijkheidseisen.

De leden van de D66-fractie en de leden van de SGP-fractie vragen naar de billijkheid van het strengere toezicht op nieuw bekostigde scholen op basis van de gepresenteerde cijfers in de Memorie van Toelichting die volgens deze leden niet of niet voldoende de relatie aangeven tussen het predikaat «zeer zwak» en de leeftijd van de school. Zoals de initiatiefnemer reeds heeft gesteld in de Memorie van Toelichting is er een kleine relatie te zien tussen de leeftijd van de school en het predikaat «zeer zwak». Op het totaal aantal basisscholen bedraagt het percentage «zeer zwakke» scholen 1,44%, oftewel 99 van de in totaal 6891 scholen voor primair onderwijs. Als gekeken wordt naar de scholen voor primair onderwijs die sinds 1999 zijn bekostigd blijkt dat van deze groep 3% het predikaat «zeer zwak» heeft, oftewel 7 scholen van de in totaal 233 nieuw bekostigde scholen sinds 1999. Alhoewel de percentages laag zijn op het totaal aantal scholen valt het volgende op. Er zijn meer dan dubbel zoveel «zeer zwakke» scholen in de groep van scholen die sinds 1999 voor bekostiging in aanmerking is gekomen, dan in de groep van het totaal aantal basisscholen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat een onlangs gestichte school een twee maal zo groot risico loopt om als zeer zwak te worden aangemerkt dan een al langer bestaande school. Dit rechtvaardigt het aanscherpen van het toezicht op deze nieuw bekostigde scholen. Immers, de leerlingen van deze 7 scholen hadden de afgelopen jaren beter kunnen worden voorbereid op hun deelname aan de maatschappij. Dit initiatiefwetsvoorstel biedt de mogelijkheid de periode dat nieuw bekostigde scholen niet voldoen aan drie deugdelijkheidseisen (en daarmee het risico lopen onderwijs van onvoldoende kwaliteit aan te bieden) tot het minimum te beperken. Dit gecombineerd met het beleid van dit kabinet om het aantal «zeer zwakke» scholen terug te dringen evenals de periode dat een school dit predikaat heeft, biedt leerlingen de optimale mogelijkheid zich zo goed mogelijk voor te bereiden op deelname aan de maatschappij.

### **3. Artikel 23 Grondwet**

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat het nu in Nederland al vrijwel onmogelijk is nieuwe scholen te stichten en vragen hoe het onderhavige wetsvoorstel zich verhoudt tot het stichten van scholen en om hoeveel nieuwe scholen het gaat. De initiatiefnemer verwijst naar het eerdere antwoord in deze nota op vragen van de leden van de D66-fractie. De initiatiefnemer wil nogmaals benadrukken dat het in Nederland niet onmogelijk is nieuwe scholen te stichten (zie tabel 1 en 3 in de Memorie van Toelichting) en dat de Raad van State in het advies over dit wetsvoor-

stel expliciet heeft aangegeven dat dit initiatiefwetsvoorstel de vrijheid van onderwijs eerbiedigt.

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. De initiatiefnemer verwijst naar het eerder gegeven antwoord over het vergunningstelsel naar aanleiding van vragen van de leden van de CDA-fractie.

#### **4. Deugdelijkheidseisen en aanvullende kwaliteitseisen**

De leden van de CDA-fractie maken enige opmerkingen over de voorspelende waarde van de deugdelijkheidseisen en stellen dat de drie door de initiatiefnemer gekozen deugdelijkheidseisen geen van allen voorkomen in het onderzoek van de Onderwijsinspectie naar het ontstaan van zeer zwakke scholen. In antwoord op eerdere vragen van de leden van de CDA-fractie heeft de initiatiefnemer alle factoren genoemd die een relatie hebben met de kwaliteit van onderwijs volgens onderzoek naar het toetsingskader. De drie genoemde deugdelijkheidseisen komen in dit overzicht wel voor. De initiatiefnemer kan beaamen dat er door zijn initiatiefwetsvoorstel inderdaad een fasering komt in de handhaving van de deugdelijkheidseisen, de redenen hiervoor zijn reeds meermalen genoemd. Overigens is de initiatiefnemer wel van mening dat de Inspectie te allen tijde ook de andere deugdelijkheidseisen dient te controleren indien er signalen zijn dat hier iets niet in orde mee is.

De initiatiefnemer is het in principe eens met de stelling van de leden van de PvdA-fractie dat de Inspectie zich niet langer moet richten op toezicht op de didactiek, maar op de opbrengsten van het onderwijs. Zoals al eerder op vragen van de leden van de CDA-fractie is geantwoord gaat de overheid over het «wat» en de scholen over het «hoe». Maar het is wel aan de overheid om op basis van het schoolplan vast te stellen of de voorgenomen didactiek vertrouwenwekkend is, zo vertrouwenwekkend dat in redelijkheid kan worden verwacht dat de door de overheid vastgelegde kerndoelen binnen de vastgestelde termijn worden gerealiseerd. Daarnaast ziet de overheid niet uitsluitend toe op de opbrengsten van het onderwijs, maar ziet zij ook toe op de input. In het huidige toezichtkader wordt bijvoorbeeld reeds gekeken naar het voldoen aan de urennorm, de inzet van bevoegde docenten en of er tijd wordt gestoken in burgerschapsvorming. In de ogen van de initiatiefnemer is dat een goede zaak.

Verder vragen de leden van de PvdA-fractie of de initiatiefnemer van oordeel is dat de sancties strenger dienen te zijn bij nieuw gestichte scholen dan bestaande scholen. De initiatiefnemer beoogt met dit wetsvoorstel niet het aanscherpen van de bestaande sancties, maar het aanscherpen van de termijn waarbinnen sancties kunnen worden genomen.

#### **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 scherpen en vragen de initiatiefnemer waarom dit voornemen niet tot een voorstel heeft geleid en of hij de overwegingen van toen deelt. Bij brief d.d. 21 augustus 2009<sup>1</sup> hebben de toenmalige staatssecretaris voor primair onderwijs, mevrouw S.A.M. Dijkema, en de staatssecretaris voor voortgezet onderwijs, mevrouw J.M. van Bijsterveldt aangegeven dat uit onderzoek is gebleken dat het opleggen van de eis van Nederlandschap

---

<sup>1</sup> Kamerstuknummer 29 536, nr 5.

aan schoolbestuurders op grote juridische bezwaren stuit. Zowel bij toetsing van nationaal recht (Grondwet, Algemene wet gelijke behandeling) als EG-recht en internationaal recht (mensenrechtenverdragen). Vandaar dat is besloten deze extra eis niet in te voeren. De initiatiefnemer ondersteunt uiteraard al deze overwegingen. Voor wat betreft het schoolplan en de verplichting om hierin aan te geven wat de school gaat bijdragen aan burgerschapsvorming het volgende. Inmiddels is in de kerndoelen opgenomen dat scholen aandacht moeten besteden aan burgerschap. Met de aanpassing van het onderdeel kerndoelen door opname van verplichtingen rondom burgerschap is de verplichting om hierover informatie aan te leveren bij de bekostigingsaanvraag overbodig geworden. Bovendien staat dit vereiste haaks op de vrijheid van onderwijs. Zie hierover ook het eerdere antwoord op het vergunningstelsel.

In antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie naar het waarom van de strijdigheid van extra eisen als voorwaarde van een aanvraag verwijst de initiatiefnemer verwijst de initiatiefnemer naar het eerder gegeven antwoord over het vergunningstelsel. Is dat ook het geval wanneer het gaat om dezelfde criteria die gelden voor bestaande scholen, zo vragen de leden. Dit is niet het geval omdat er geen sprake is van strijdigheid met artikel 23 indien aan nieuw bekostigde scholen dezelfde eisen worden gesteld als aan bestaande scholen. Op basis van het gelijkheidsbeginsel is het immers niet mogelijk om andere eisen te stellen. De Raad van State heeft dan ook expliciet in het advies geconcludeerd dat het onderhavige wetsvoorstel artikel 23 van de grondwet eerbiedigt.

De voornoemde leden vragen of de Inspectie op basis van de aangeleverde gegevens slechts een formele toets uitvoert, of ook een inhoudelijke en of niet het gevaar van een papieren werkelijkheid bestaat. Ook vragen deze leden hoe getoetst kan worden in deze korte periode op de jaarnorm. De initiatiefnemer is van mening dat de Inspectie de aangeleverde gegevens ook inhoudelijk dient te bekijken op het realiteitsgehalte. Er kan dus niet worden volstaan met een formele toets of de benodigde gegevens zijn aangeleverd. Het lijkt de initiatiefnemer niet aannemelijk dat het mogelijk is een schoolplan in te leveren met een laag realiteitsgehalte. Mankementen in de uitvoering zullen immers door zowel docenten als ouders worden opgemerkt. Bovendien, als de moeite is genomen een valide lijkend schoolplan in te leveren, welke reden heeft een school dan om hiervan af te wijken indien men zich bewust is van het verscherpte toezicht? Mocht het desondanks gaan om opzettelijke misleiding dan biedt de wet mogelijkheden het bevoegd gezag van de school hierop aan te spreken. De jaarnorm kan wel degelijk gelijk na aanvang worden getoetst. Bijvoorbeeld door te kijken naar de nadere invulling van de onderwijstijd om te voldoen aan de jaarnorm kan de Inspectie afleiden of de school voldoet aan de onderwijstijd. Dit was ook het geval bij één van de bekostigde leerwijsscholen die een vierdaagse schoolweek aanbod.

Ten aanzien van vragen van de leden van de SP-fractie over de werking van artikel 23 verwijst de initiatiefnemer naar een eerder antwoord over de versterking van artikel 23. Voorts wil de initiatiefnemer benadrukken dat artikel 23 GW geenszins een belemmering vormt om goed onderwijs te bieden. Nederland scoort op de PISA-lijsten goed en ook met de huidige wetgeving is het mogelijk om scholen die onvoldoende kwaliteit bieden aan te pakken. De inwerkingtreding van de «wet Goed bestuur, goed onderwijs» zal deze mogelijkheden nog eens fors uitbreiden doordat leeropbrengsten worden gepromoveerd tot deugdelijkheidseis (en daarmee bekostigingsvoorwaarde) en slecht bestuur ook reden voor sanctiëring kan zijn. Voor de mening van de initiatiefnemer over invoeren van het vergunningstelsel verwijst hij naar een eerder antwoord daarover.

De leden van de SP-fractie vragen de initiatiefnemer welke nieuwe zaken hij verwacht tegen te komen direct na aanvang, die in de laatste maanden voor aanvang nog niet bekend waren? Verder maken de leden van de SP-fractie enige opmerkingen over gevolgen van sluiting van de school voor leerlingen en in hoeverre het mogelijk is eisen te stellen voor aanvang van de eerste les. Zoals in de Memorie van Toelichting is aangegeven zullen nieuw bekostigde scholen in de laatste maanden voor aanvang van de bekostiging druk doende zijn met ondermeer het werven van bekwame docenten en het invullen van het schoolplan. In deze fase voor aanvang van de bekostiging hoeven scholen echter nog niet te voldoen aan de gestelde deugdelijkheidseisen. In de wet staat dat de deugdelijkheidseisen voorwaarden voor bekostiging zijn. Dit maakt het verschil met de fase voor aanvang van de bekostiging. Vanaf het moment van bekostiging hebben scholen de wettelijke plicht te voldoen aan de deugdelijkheidseisen. Voor de gevolgen voor de leerlingen indien de school moet sluiten verwijst de initiatiefnemer naar zijn eerder antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de preventieve werking van het initiatiefwetsvoorstel. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SP-fractie in hoeverre het mogelijk is eisen te stellen voor aanvang van de eerste les wenst de initiatiefnemer een misverstand weg te nemen. In dit wetsvoorstel wordt net als in de sectorwetten niet uitgegaan van het moment van de eerste les, maar van het moment van aanvang van de bekostiging. De bekostiging vangt aan per 1 augustus van een jaar. De eerste les volgt meestal enkele weken later, afhankelijk van het einde van de zomervakantie voor de school in die regio. Het is dus mogelijk om eisen te stellen voor aanvang van de eerste les, mits deze eisen gelden na aanvang van de bekostiging.

De leden van de SGP-fractie betwijfelen de aanvullende waarde van de risico-analyse en wensen hierop een nadere toelichting. Naar de mening van de initiatiefnemer en de Inspectie is de aanvullende waarde van de risico-analyse dat deze speciaal is opgesteld ten behoeve van het analyseren van de nieuw bekostigde school. Naast de drie genoemde deugdelijkheidseisen van schooltijd, bevoegde docenten en schoolplan onderzoekt de Inspectie naar aanleiding van de risico-analyse ook de kenmerken van het bestuur en/of de directie (zijn er voorafgaand zorgelijke signalen ontvangen, hoe ervaren of onervaren is de directie, heeft het bestuur scholen onder zich die van zwakke of zeer zwakke kwaliteit zijn). Ook eventuele meldingen die door derden zijn gedaan richting de Inspectie over de desbetreffende school kunnen worden meegenomen. Naar de mening van de initiatiefnemer is het nodig om deze aanvullingen mee te nemen in de risico-analyse omdat een van de belangrijkste factoren om de kwaliteit van een school te beoordelen, namelijk de leeropbrengsten, bij een nieuw bekostigde school nog niet bekend zijn.

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

Ten aanzien van de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie over de risico-analyse verwijst de initiatiefnemer naar zijn eerdere antwoorden hierover aan de leden van de CDA-fractie en de SGP-fractie. De initiatiefnemer heeft inderdaad contact gehad met de diverse werkgevers- en besturenorganisaties, die een positief oordeel over het initiatiefwetsvoorstel gaven. De initiatiefnemer heeft niet overwogen advies te vragen aan de Onderwijsraad.

De leden van de CDA-fractie maken een opmerking over de termijn van een maand voor het herstellen van onvolkomenheden. De initiatiefnemer wil nogmaals benadrukken dat de Onderwijsinspectie om haar moverende redenen kan afwijken van de gestelde termijn. Bijvoorbeeld indien er een

voldoende inspanning is geleverd om de onvolkomenheid zo snel als mogelijk te herstellen en het resultaat van deze inspanning voldoende vertrouwenwekkend is. Dit is ook de manier waarop de Inspectie omgaat met de huidige bepalingen van de Wet op het Onderwijstoezicht. En de herstelperiode kan zo kort zijn, omdat scholen op basis van bestaande wetgeving reeds vanaf het eerste moment aan deze deugdelijkheidseisen moeten voldoen. Daar komt bij dat bij voldoende inspanning het niet voldoen aan deze deugdelijkheidseisen binnen zeer korte tijd kan worden hersteld.

De leden van de PvdA-fractie maken een opmerking over de rol van de zogenaamde EHBO-brigades. De initiatiefnemer is van mening dat voor deze vliegende brigades slechts een rol is weggelegd bij het verbeteren van de leeropbrengsten. Voor het overige kunnen scholen voldoende terugvallen op de nu al bestaande mogelijkheden tot het inwinnen van advies en begeleiding, bijvoorbeeld bij collega-besturen, besturenorganisaties en de PO-raad en VO-Raad.

Zoals blijkt uit de beantwoording van de vraag van de SGP-fractie en de Memorie van Toelichting is de indiener van mening dat ook een signaal van bijvoorbeeld een docent over een school aan bod moet komen in de risicoanalyse. Bovendien is dit nu al staand beleid van de Inspectie die al dit soort signalen bijhoudt in een register over de desbetreffende school.

Voor de opmerkingen van de leden van de fractie van de ChristenUnie-fractie over de toegevoegde waarde van het initiatiefwetsvoorstel ten opzichte van de middelen van het staande beleid en de termijn van één maand verwijst de initiatiefnemer naar zijn antwoord op eerdere vragen hierover.

De leden van de SGP-fractie vragen naar het risico van het zonder ervaring opstellen van de nieuw te ontwikkelen risico-analyse voor nieuw bekostigde scholen. De initiatiefnemer deelt niet de zorgen van de leden van de SGP-fractie omdat de genoemde extra onderdelen nu ook al horen tot het toezicht van de Inspectie. De Inspectie houdt van alle scholen een register bij waarin dit soort signalen worden bijgehouden. In die zin is het niet nieuw. Voorts wijst de initiatiefnemer de leden van de SGP-fractie erop dat hij juist vanwege de wenselijkheid van het snel kunnen aanpassen van de risico-analyse aan ervaringen uit de praktijk er niet voor heeft gekozen de voorwaarden met betrekking tot deze risico-analyse een wettelijke basis te geven. Bovendien zijn deze extra onderdelen tot stand gekomen op advies van de Inspectie.

Voor de opmerking van de leden van de SGP-fractie over het in alle gevallen nemen van een sanctie verwijst de initiatiefnemer naar zijn eerdere antwoorden hierover. Net als in de huidige situatie kan de Inspectie om haar moverende redenen afwijken van de genoemde termijnen.

Ten slotte maken de leden van de SGP-fractie opmerkingen over de opportuniteit en haalbaarheid van de termijn van een maand na aanvang van de bekostiging. De initiatiefnemer wijst de leden van de fractie op het wettelijke vereiste dat alle bekostigde scholen vanaf de aanvang van de bekostiging wettelijk verplicht zijn te voldoen aan de deugdelijkheidseisen. Formeel zou het dus niet zo mogen zijn dat scholen na aanvang van de bekostiging ten aanzien van één of meerdere deugdelijkheidseisen in gebreke zijn. Naar mening van de initiatiefnemer moet het dan ook geen probleem zijn voor een school om in de eerste maand na aanvang van de

bekostiging te kunnen aantonen dat wordt voldaan aan de bekostigings-eisen. Dat geldt immers in de huidige situatie ook al voor de scholen: alleen is voor de scholen nu niet duidelijk wanneer de Inspectie komt controleren of daadwerkelijk wordt voldaan aan deze eisen. Het initiatief-wetsvoorstel schept deze duidelijkheid wel. Voorts is de initiatiefnemer van mening dat het grote belang van goed onderwijs voor een kind leidend moet zijn in deze kwestie. Scholen die niet tijdig kunnen voldoen aan de gestelde eisen, schieten te kort in hun verantwoordelijkheid voor dit goede onderwijs richting het kind en onthouden het kind de beste manier om zich voor te bereiden op deelname aan de maatschappij.

Voor de opmerking van de leden van de SGP-fractie over de jaarnorm, verwijst de indiener naar zijn eerdere antwoord op een vraag van leden van de CDA-fractie hierover.

## **7. Administratieve lasten**

De leden van de D66-fractie hebben opmerkingen over de gevolgen van de administratieve lasten voor scholen en de opportuniteit van het wetsvoorstel. Uit dit wetsvoorstel vloeien geen additionele administratieve lasten voort. Scholen moeten reeds aan de Inspectie rapporteren over hun inzet en schoolprestaties. Het kan ook op geen enkele manier gezien worden als een rem op de stichting van nieuwe scholen. Er worden geen nieuwe eisen opgelegd, maar uitsluitend geëxpliciteerd dat scholen van meet af aan aan deze deugdelijkheidseisen moeten voldoen, dat het hen helder is dat de Inspectie er bij elke nieuw opgerichte school op toe ziet dat deze eisen ook worden nageleefd en dat naleving van drie deugdelijkheidseisen vanaf een maand na aanvang van de bekostiging wordt gecontroleerd.

Ten aanzien van de opmerkingen van de leden van de D66-fractie over termijnen voor bestaande zwakke en zeer zwakke scholen wenst de initiatiefnemer het volgende aan te geven.

Zwakke en zeer zwakke reeds bekostigde scholen staan al onder verscherpt toezicht van de Inspectie. De Inspectie heeft met deze scholen reeds afspraken gemaakt over de termijnen waarbinnen scholen bepaalde onvolkomenheden moeten herstellen. Buiten dat is het predikaat zwak of zeer zwak niet uitsluitend gebaseerd op de input, maar vooral op de output, namelijk de leeropbrengsten. Deze zijn niet binnen zo'n korte termijn te herstellen. De regering heeft reeds een actieplan opgesteld om er voor te zorgen dat zeer zwakke scholen binnen een periode van een jaar zich hebben hersteld.

## **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. De initiatiefnemer is van mening, zoals ook blijkt uit de Memorie van Toelichting dat een risico-analyse achterwege kan blijven indien de school tijdig de juiste gegevens aanlevert bij de Inspectie en de Inspectie bij controle van deze gegevens geen onvolkomenheden constateert. Alleen bij het niet of te laat ontvangen van de gevraagde gegevens of bij het constateren van onvolkomenheden in deze gegevens zal de Inspectie overgaan tot het opstellen van een risico-analyse. Hiermee wordt gelijk

een antwoord gegeven op de laatste vraag van de leden van de CDA-fractie over dit artikel.

Jan Jacob van Dijk