

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. 9**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 22 juni 2009

De leden van de verschillende fracties zijn we erkentelijk voor hun inbreng. Het doet ons genoegen dat de leden van alle fracties met belangstelling hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Het spreekt voor zich dat bij de leden van de fracties ook vragen leven. Die vragen zullen we in deze nota naar aanleiding van het verslag mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit beantwoorden. We houden daarbij de volgorde van het verslag aan. De inhoudsopgave ziet er dan als volgt uit

A. Algemeen	1
1. Noodzaak en kern van het wetsvoorstel	3
2. Constitutionele aspecten	14
3. Minimumleerresultaten als bekostigingsvoorwaarde	21
4. Functiescheiding intern toezicht en bestuur en code goed bestuur	36
4.1 Functiescheiding	36
4.2 Sectorcodes goed bestuur	41
5. Toezicht en handhaving	44
6. Financiële gevolgen	48
B. Artikelsgewijs	48

**A. ALGEMEEN**

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Onderwijsraad adviseert als tussenstap bij ernstige tekortkomingen in de onderwijskwaliteit of bestuurlijk wanbeheer de mogelijkheid tot bewindvoering te introduceren. Zij vragen hoe de regering tegen deze mogelijkheid aankijkt en of dit reden is om het wetsvoorstel aan te passen. De leden van de CDA-fractie en de leden van de SP-fractie stellen een soortgelijke vraag.

De Onderwijsraad beschouwt het instrument van bewindvoering als een ultieme mogelijkheid voor zowel gevallen van ernstig of langdurig tekort

schieten als van bestuurlijk wanbeheer. In de eerstgenoemde gevallen voorziet het wetsvoorstel al in een ultiem middel, namelijk de sluiting van een school. In de daaraan altijd voorafgaande verbeterinspanningen is – ondermeer in het kader van de aanpak van zeer zwakke scholen – alles in het werk gesteld om de school te ondersteunen in het realiseren van de vereiste verbetering. De aanstelling van een bewindvoerder zal gelet op alle eerdere inspanningen die reeds geleverd zijn in het traject geen effect meer sorteren. In die situatie is sluiting van de school, waarbij tegelijkertijd een alternatief wordt getroffen om goed onderwijs aan de leerlingen te verzekeren, vermoedelijk effectiever.

Het instrument van bewindvoering t.a.v. bestuurlijk wanbeheer betekent feitelijk dat de overheid de directe bestuurlijke verantwoordelijkheid over de instelling overneemt. De scheiding tussen de bestuurlijk verantwoorde-lijke partij en de rol van de overheid als extern toezichthouder, vertroebelt daardoor. De toezichthouder wordt daarmee bestuurder. Dit kan leiden tot strategisch gedrag van de zijde van schoolbesturen. In die zin dat schoolbesturen die met grote problemen kampen min of meer bewust er op aansturen dat de overheid hun problemen via de weg van de bewindvoering overneemt. Overigens hebben wij t.a.v. bestuurlijk wanbeheer in het wetsvoorstel al de mogelijkheid van een aanwijzing geïntroduceerd.

Met het voorliggende wetsvoorstel is naar de mening van de regering een goede balans gevonden in het borgen van de onderwijskwaliteit en het toezicht op het bestuurlijk handelen.

De leden van de VVD-fractie vinden de voorgestelde sancties nog niet ver genoeg gaan. Daarnaast vragen zij 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 leden vinden het een gemiste kans dat scholen niet worden beoordeeld op basis van hun toegevoegde waarde.

Een verdergaande sanctie dan sluiting<sup>1</sup> van een school<sup>2</sup> is er niet. Voor het bijzonder onderwijs krijgt deze sanctie vorm door middel van de volledige beëindiging van de rijksbekostiging. Dat komt in de praktijk feitelijk neer op sluiting van de school. In het licht van de grondwettelijke positie van het bijzonder onderwijs is het echter zo dat het schoolbestuur, en niet de overheid, de instantie is die formeel besluit tot de sluiting of opheffing van de school.

De opvatting van de VVD-fractie dat een zeer zwakke school zo snel mogelijk moet sluiten, delen wij niet. Het betrokken bestuur en de school komt nog een laatste mogelijkheid toe om onder strikte afspraken de vereiste verbetering aan te brengen. Per geval wordt daarbij bezien wat daarvoor een noodzakelijke termijn is met als uitgangspunt om deze termijn zo beperkt mogelijk te houden. De mogelijkheid van toepassing van de ultieme sanctie van sluiting of beëindiging van de bekostiging vormt het noodzakelijke sluitstuk van een effectieve aanpak. Wij verwachten, zoals ook in de inbreng van de CDA-fractie wordt opgemerkt, dat hiervan vooral een preventieve werking uit gaat. In onze brieven aan uw Kamer over het actieplan aanpak (zeer) zwakke scholen voor respectievelijk het basisonderwijs (brief van 11 februari 2009, Kamerstukken II 2008/09, 31 293, nr. 28) en het voortgezet onderwijs (brief van 31 maart 2009, Kamerstukken II 2008/09, 31 289, nr. 55) zijn alle elementen van de aanpak geschetst. De inspectie beoordeelt wel de toegevoegde waarde van scholen. Het wetsvoorstel bepaalt dat elke school minimale leerresultaten moet realiseren met de leerlingen. Dit houdt in dat bijvoorbeeld de basisschool minimaal een bepaalde gemiddelde toetscore moet halen. Deze toetscore is voor de ene school hoger dan voor de andere school. Dat komt omdat rekening wordt gehouden met de leerlingpopulatie op de school. Eén van de belangrijkste voorspellers van leerresultaten bij leerlingen, is het opleidingsniveau van de ouders. Kinderen van hoog opgeleide ouders, halen betere leerresultaten. Daarom voldoet een school met veel

<sup>1</sup> Hieronder verstaan we: opheffing van een openbare school en beëindiging van de bekostiging van een bijzondere school.

<sup>2</sup> Hieronder worden voor het VO ook verstaan de schoolsoort en leerweg (zie artikel 23a1 WVO).

leerlingen met laag opgeleide ouders, met een lagere gemiddelde toetscore aan de bekostigingsvoorwaarde. Scholen met leerlingen met hoog opgeleide ouders, moeten een hogere gemiddelde toetscore halen. Op deze wijze kan de inspectie ook een oordeel geven over de toegevoegde waarde van een school.

Ook in het voortgezet onderwijs beoordeelt de inspectie de toegevoegde waarde. De inspectie beoordeelt of de school de te verwachten toegevoegde waarde realiseert. Uitgangspunt is dat de leerling zijn opleiding vervolgt en afrondt conform het advies van de basisschool. Het te behalen eindresultaat (het diploma) is wettelijk vastgelegd en nader uitgewerkt in het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. De inspectie stelt van leerlingen in het derde leerjaar vast (onderbouwrendement) of sprake is van het te verwachten niveau: is de leerling naar een hoger niveau (opstroom), een lager niveau (afstroom) of heeft de leerling er langer over gedaan (zittenblijven). Daarbij houdt de inspectie rekening met het aantal LWOO-leerlingen en leerlingen woonachtig in armoedeprobleemcumulatiegebieden (apcg).

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 hieraan worden verbonden. In het onderhavige wetsvoorstel wordt geen onderscheid gemaakt tussen openbare en bijzondere instellingen. De wet (en ook dit wetsvoorstel) bevat regels voor het openbaar onderwijs en bekostigingsvoorschriften voor het bijzonder onderwijs. De bepalingen als zodanig zijn voor het openbaar en het bijzonder onderwijs gelijk, met uitzondering van de formulering van de ultieme sanctie. Hierop gaan we nader in bij de beantwoording van de vraag van de leden van de uw fractie onder 5.

## **1. NOODZAAK EN KERN VAN HET WETSVORSTEL**

We onderschrijven de hoop van de leden van de CDA-fractie dat van de instrumenten uit dit wetsvoorstel niet of slechts sporadisch gebruik gemaakt hoeft te worden.

De leden van de SP-fractie stellen de vraag of er heldere, transparante onderwijsnormen voor kwaliteit kunnen worden opgesteld, die ook op voldoende draagvlak bij de scholen en bij de onderwijsorganisaties kan rekenen. Zij voegen daaraan de vraag toe in hoeverre de school nu (vergeleek de aanpassing van de definitie van gewichten) het risico loopt met dezelfde kwaliteit van het onderwijs en met dezelfde hoeveelheid risico-leerlingen opeens kwalitatief als «ondermaats» te worden gewaardeerd. Onder de werking van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) past de inspectie al enkele jaren – na overleg met het onderwijsveld – methodieken toe voor de beoordeling van de onderwijsopbrengsten, alsmede voor andere relevante kwaliteitsaspecten van het leerproces. De essentie van deze methodieken is neergelegd in de vastgestelde toezichtskaders voor het primair en voortgezet onderwijs. Gesteld kan worden dat schoolbesturen zich in de regel conformeren aan de op genoemde methodieken gebaseerde inspectieoordelen. Dit laat onverlet dat de inspectie in het overleg met het onderwijsveld bij voortdurende openstaat voor verbeteringen in de beoordelingsmethodieken en daar zelf ook actief aan werkt. Het is niet de bedoeling om aan de hand van de nieuwe gewichtenregeling hogere eisen dan nu het geval is aan sommige scholen te gaan stellen. De inspectie zal nagaan of hier mogelijk sprake van zal zijn en maatregelen treffen als dit onverhoopt wel het geval is. De inspectie onderzoekt overigens of er alternatieven zijn voor de gewichtenregeling als mogelijke correctiefactor voor leerlingkenmerken.

Deze leden willen weten waarom en hoe het regulier onderwijs bij leerlingen die geen plaats (meer) krijgen in het speciaal onderwijs opeens wél moet voldoen aan de minimum leerresultaten.

Rugzakleerlingen kunnen worden onderscheiden in verschillende groepen.

Het deel van de rugzakleerlingen dat naar het voortgezet speciaal onderwijs of het praktijkonderwijs gaat, wordt op grond van het wetsvoorstel buiten beschouwing gelaten. Voor leerlingen met een rugzakje die niet buiten beschouwing worden gelaten, maar wel aantoonbare cognitieve beperkingen hebben, brengt de inspectie een correctie aan op de beoordeling van de eindopbrengsten. De derde groep bestaat uit leerlingen die niet in de voorgaande groepen vallen. Zij doen gewoon mee met toetsen en worden in de beoordeling op gelijke wijze als niet-rugzakleerlingen meegenomen.

De inspectie beoordeelt de kwaliteit van de handelingsplannen die de basisschool voor rugzakleerlingen opstelt, inclusief de uitvoering ervan. De ontwikkeling van deze leerlingen beoordeelt de inspectie echter via de indicator «leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften ontwikkelen zich naar hun mogelijkheden». Deze indicatoren vallen echter niet onder de bekostigingsvoorwaarde «minimale leerresultaten».

Zij koppelen hieraan de vraag of in het reguliere onderwijs wel transparante leerresultaten zijn vast te stellen voor bijvoorbeeld rugzakleerlingen, waar die er voor leerlingen in het speciaal onderwijs nog niet zijn. Basisscholen stellen een handelingsplan op voor rugzakleerlingen. In deze handelingsplannen staan de individuele leerdoelen en de onderwijskundige ondersteuning beschreven. Niet alle rugzakleerlingen hebben cognitieve beperkingen. Scholen kunnen de leerresultaten van deze leerlingen transparant vaststellen met behulp van de reguliere taal- en rekentoetsen. Voor leerlingen met een ontwikkelingsachterstand is nu al een digitaal toets en verwerkingssysteem beschikbaar. Op dit moment breidt Cito dit uit naar een leerlingvolgsysteem met taal- en rekentoetsen voor het totale speciaal (basis)onderwijs. Dit leerlingvolgsysteem is ook bruikbaar voor rugzakleerlingen met cognitieve beperkingen in het regulier basisonderwijs. De meeste onderdelen van dit leerlingvolgsysteem zijn vanaf het schooljaar 2010–2011 beschikbaar.

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.

Onder «goed bestuur» wordt verstaan het in onderlinge samenhang sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden. Binnen het onderwijs krijgen hierbij de professionals in het onderwijs meer ruimte, neemt de betrokkenheid van degenen die het dichtst bij het onderwijs staan toe, verminderen de regels en voorschriften van OCW en wordt het toezicht van de Inspectie versoerd. Binnen de school gaat het dan om een heldere toedeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen besturen, managers, docenten, ouders en overheden. Waar het gaat om «kwaliteit» in het onderwijs wordt gekeken naar een aantal aspecten, die zijn terug te vinden in de WOT. Hierin wordt een aantal kwaliteitsaspecten expliciet benoemd waarop door de Inspectie toezicht wordt gehouden. Het gaat dan om de opbrengsten van het onderwijs (leerresultaten en voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen) en de inrichting van het onderwijsproces (het leerstofaanbod, de leertijd, het pedagogisch klimaat, het schoolklimaat, het didactisch handelen van de leraren, de leerlingenzorg, en de inhoud, het niveau en de uitvoering van de toetsen, tests, opdrach-

ten of examens). Daarnaast vermeldt de WOT dat de kwaliteitszorg van de school bij het toezicht betrokken wordt.

Hoeveel «zwakke» scholen zijn er in het basisonderwijs en hoeveel in het voortgezet onderwijs, zo vragen deze leden.

Op 1 januari 2009 is 7,4% (533) van de scholen in het PO en 10,9% (261) van de scholen in het VO zwak.

Richt het wetsvoorstel zich ook op «zwakke scholen» en hoe lang kan een school zwak zijn voor hij zeer zwak wordt, willen deze leden weten. De in het wetsvoorstel opgenomen sanctiemogelijkheden bij niet voldoen aan de wettelijke vereisten aangaande de opbrengsten/leerresultaten, richten zich alleen op de zeer zwakke scholen, niet op de zwakke scholen. Als scholen onvoldoende leerresultaten hebben, maar geen onvoldoende onderwijsleerproces, dan beoordeelt de inspectie de onderwijskwaliteit op die school als zwak. In zo'n geval krijgt de school een aangepast arrangement. Afhankelijk van de ernst van de tekortkomingen maakt de inspectie afspraken met het schoolbestuur over de invulling van het intensief toezicht, waaronder prestatieafspraken en afspraken over het verbetertraject. In de praktijk zal een basisschool niet jaren achtereen zwak zijn. Het intensieve inspectietoezicht is erop gericht te voorkomen dat scholen afglijden naar de status zeer zwak. In de praktijk blijkt dat de onderwijskwaliteit van zwakke scholen door het intensieve toezicht verbetert, van zwak naar voldoende.

De leden van deze fractie willen weten of er ook (net zoveel) niet-islamitische schoolbesturen zijn waar de kwaliteit van bestuur in vergelijkbare mate ernstig te wensen over laat en hoe de regering verklaart dat vooral islamitische schoolbesturen ernstige en hardnekkige problemen vertonen. Het functioneren van het bestuur en management is één van de thema's van het bestuurlijk gesprek tussen inspectie en schoolbestuur naar aanleiding van het rapport van bevindingen over de onderwijskwaliteit. De inspectie spreekt geen oordeel uit over de bestuurlijke management kwaliteit maar maakt het wel bespreekbaar indien een bestuur zwakke en/of zeer zwakke scholen heeft.

Over de situatie van islamitische schoolbesturen is meer te zeggen dan over andere besturen omdat bij deze groep van besturen gerichte thema-onderzoeken zijn verricht. Signalen van mogelijke onrechtmatige bestedingen bij een aantal islamitische schoolbesturen, waren hiervoor aanleiding. Over de onderzoeksresultaten is de Kamer geïnformeerd met de brief van 13 november 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VIII, nr. 38). De conclusie is dat het islamitisch onderwijs de nodige problemen heeft op het gebied van rechtmatigheid, onderwijskwaliteit en medezeggenschap. Deze drie onderwerpen hebben een directe relatie met de kwaliteit van het bestuur. Met een aantal besturen zijn inmiddels afspraken gemaakt die o.a. hebben geleid tot een wijziging van de bestuurssamenstelling. Voor het oplossen van de problemen is maatwerk nodig gebleken. Er zijn besturen waar de besteding niet op orde was maar de onderwijskwaliteit goed. Er zijn ook besturen met één of meer zwakke scholen waar geen problemen zijn met de besteding van geld. De onderzoeksresultaten kunnen het beeld oproepen dat alle schoolbesturen en scholen in het islamitisch onderwijs het slecht doen op het gebied van de onderwijskwaliteit, de rechtmatigheid van de besteding van overheidsgeld en de medezeggenschap. Dit is niet het geval. Zo voldoet circa de helft van de basisscholen voor islamitisch onderwijs aan de eisen voor onderwijskwaliteit die de inspectie stelt. Evenzo is het beeld binnen de kleine groep van besturen in het islamitisch onderwijs niet representatief voor het beeld in het gehele funderend onderwijs. Dit kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit de ingediende jaarverslagen. Preciezere gegevens over dit algehele beeld ontbreken echter. Naar de oorzaak voor de bestuurlijke

problemen is geen specifiek onderzoek gedaan. Uit het themaonderzoek komt naar voren dat het in een aantal gevallen gaat om relatief onervaren besturen. Bij islamitische besturen is met enige regelmaat sprake van stichting van nieuwe scholen, sluiting of samenvoeging van scholen. Dit vraagt om een bestuurlijke kwaliteit waarin een aantal besturen, zoals is vastgesteld, tekortschieten.

Tevens vragen deze leden of de regering zegt 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. De leden van de SGP-fractie stellen een zelfde soort vraag.

Een belangrijke functie van de introductie van de bekostigingsvoorwaarde «minimale leerresultaten» is om als spreekwoordelijke «stok achter de deur» te fungeren voor de besturen van scholen die langdurig of ernstig tekortschieten in de kwaliteit van het onderwijs. De hieraan verbonden sanctiemogelijkheid van opheffing geeft het geheel het karakter van een laatste kans die het bestuur moet aangrijpen. In dat opzicht verwachten wij – maar ook de Onderwijsraad<sup>1</sup> – dat van het wetsvoorstel een preventieve werking uitgaat in die zin dat de betrokken schoolbesturen nog meer worden geprikkeld om zo snel mogelijk het onderwijspeil op een aanvaardbaar niveau te tillen. Dit wordt ook ondersteund door het aangepaste, geïntensiveerde toezichtarrangement dat de onderwijsinspectie hanteert voor scholen waarbij de onderwijskwaliteit zwak of zeer zwak is. Deze instrumenten zijn in de meeste gevallen voldoende prikkel om op korte termijn de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, en daarmee de leerresultaten van de leerlingen te verhogen.

Ook willen de leden van de VVD-fractie weten of de regering onderzoek heeft gedaan naar de oorzaak van problemen op scholen en het niet komen tot een verbetering van de situatie.

De onderwijsinspectie verricht zowel algemeen als specifiek onderzoek<sup>2</sup> naar zowel de aard als omvang van het vraagstuk van zwakke en zeer zwakke scholen. Op basis van dergelijk onderzoek worden waar nodig beleidsacties in gang gezet. De recente actieplannen voor de zeer zwakke scholen in het primair en voortgezet onderwijs laten dat zien.

Vervolgens rijst de vraag of er vaker sprake is van onwil of van onkunde. Eén van de bevindingen uit het genoemde algemeen inspectieonderzoek is dat zeer zwakke scholen qua bestuur, leiderschap en schoolorganisatie zwakker zijn dan de gemiddelde basisschool en vooral een zwak onderwijskundig leiderschap en een zwakke zorg voor de kwaliteit van het onderwijs hebben. De vraag of hierbij sprake is van onwil of onkunde is niet relevant voor de opdracht die vervolgens door de overheid wordt gesteld. Deze komt er op neer dat één of meer van deze aspecten snel moet verbeteren opdat de onderwijskwaliteit van de school uit de gevaarzone komt. Wel kan het zo zijn dat indien wordt vastgesteld dat er van de zijde van het betrokken bestuur sprake is van onwil om tot de noodzakelijke verbetering te komen, sneller en steviger zal worden ingegrepen. In geval van onwil – wat zelden tot nooit het geval is – is er naar onze opvatting geen enkele reden het bestuur in kwestie hiervoor tijd te gunnen omdat er dan ook geen reden is voor vertrouwen in een positief resultaat. In zo'n geval zal de inspectie onverwijld het bestuur van de zeer zwakke school voordragen voor het bestuurlijk natraject vanwege ernstig tekortschieten in de wettelijke opdracht om de zorg voor de noodzakelijke basiskwaliteit.

Deze leden stellen de vraag of de regering het ook een taak van de overheid vindt om scholen te prikkelen méér te doen dan het minimum kwaliteitsniveau en of de regering hiertoe ook financiële prikkels zou kunnen/willen inbouwen.

<sup>1</sup> Briefadvies *Minimum leerresultaten, interventie en intern toezicht* (3 april 2009, p. 15).

<sup>2</sup> Algemeen onderzoek: *Ontstaan en ontwikkeling zeer zwakke scholen in het basisonderwijs* (2006).

Voorbeeld van een specifiek onderzoek: *De kwaliteit van het onderwijs in het noorden van Nederland* (2009).

Het stimuleren van scholen om hogere leerresultaten met de leerlingen te bereiken, beschouwen we zeker als een taak van de overheid. Deze ambitie staat daarom ook centraal in de Kwaliteitsagenda's voor PO en VO en in de concrete beleidsdoelen die daarin zijn geformuleerd. Een voorbeeld daarvan is de invoering van referentieniveaus per 1 augustus 2010, met daarin naast een fundamenteel niveau ook een streefniveau. Het werken met deze niveaus prikkelt basisscholen om talent bij hun leerlingen beter te benutten en de lat hoger te leggen. Beter resultaten op leerlingenniveau leiden uiteraard ook tot betere resultaten op schoolniveau. Daarnaast stimuleren we kennisontwikkeling en informatieoverdracht richting scholen over «wat werkt» in de klas en op schoolniveau om talent van leerlingen maximaal te stimuleren, bijvoorbeeld via het programma OnderwijsBewijs en onderzoek van de Inspectie naar kenmerken van sterke scholen (sleutels tot succes). En bovendien hebben we voor zowel PO als VO programma's gericht op het stimuleren van excellentie.

Voor het realiseren van de ambities uit de kwaliteitsagenda's worden middelen beschikbaar gesteld om scholen te stimuleren opbrengstgericht te werken. De plannen, zoals bijvoorbeeld de taal- en rekenverbetertrajecten, van de scholen zelf vormen daarbij het aangrijpingspunt.

Dit is wat anders dan het inbouwen van prikkels in de reguliere bekostiging die een relatie hebben met de schoolresultaten. De Onderwijsraad heeft de Minister onlangs, 18 december 2008, geadviseerd om in het primair en voortgezet onderwijs meer aandacht te besteden aan een cultuuromslag op het terrein van opbrengstgericht werken. Het gaat dan om de kerntaak van de school en de basisvaardigheden taal en rekenen. De Onderwijsraad waarschuwt ook om nu de overheid steviger stuurt op kwaliteit niet door te slaan naar een afrekencultuur, met name waarschuwt de raad voor het koppelen van financiële consequenties voor de school aan de eindresultaten van leerlingen. We zijn het met deze aanbeveling van de Onderwijsraad eens<sup>1</sup>, ook om niet te verzanden in een cultuur van afrekenen.

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 vervolgen deze leden hun vragen. 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 aanwijzing is uitsluitend bestemd voor situaties waarin sprake is van bestuurlijk wanbeheer. In het wetsvoorstel is aangegeven wanneer daarvan sprake is. Het betreft gevallen waarin een bekostigingsmaatregel de verkeerde «partij» zou treffen, te weten de leerlingen en het personeel. Als de kwaliteit van het onderwijs onder de maat is, wordt direct ingezet op verbetering via de weg van het toezicht door de inspectie. Voor die situaties is een aanwijzingsbevoegdheid daarom niet nodig.

De leden van de D66-fractie vragen of de mogelijkheden die deze wetwijziging biedt de staatssecretaris voldoende instrumenten aanreiken om de motie Pechtold (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VIII, nr. 126) uit te voeren. In het wetsvoorstel wordt in de artikelen over minimum leerresultaten de basis gelegd voor het sanctioneren van scholen die kwalitatief ernstig of langdurig tekortschieten. Het gaat dan in concreto over zeer zwakke scholen die er uiteindelijk niet in slagen om de kwaliteit op een aanvaardbaar niveau te krijgen of om scholen waar het perspectief op verbetering ontbreekt. De ultieme sanctie – het sluiten van de school – dient in dit verband te worden beschouwd als noodzakelijk sluitstuk van een verbeter-

---

<sup>1</sup> Zie onze beleidsreactie van 12 mei 2009 op Onderwijsraadadvies *Partners in onderwijsopbrengsten* (2008).

traject dat met de betrokken school wordt doorlopen. Een sluitstuk dat kan worden ingezet als alle hulp en ondersteuning die een zeer zwakke school heeft genoten uiteindelijk niet baat. In de eerder genoemde en aan uw Kamer toegestuurde actieplannen voor de aanpak van zwakke en zeer zwakke scholen in het primair en voortgezet onderwijs hebben wij aangegeven welke algemene en specifieke instrumenten worden ingezet om te voorkomen dat zwakke scholen afglijden naar de status van zeer zwak en om er voor te zorgen dat zeer zwakke scholen worden geprikkeld er zo snel mogelijk weer boven op te komen. Bij deze laatste groep is alles er op gericht de periode van «zeer zwak zijn» zo kort mogelijk te houden. In de betreffende actieplannen is door ons aangegeven hoe daarbij tegemoet wordt gekomen aan de motie Pechtold (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VIII, nr. 126). Zo stelt de inspectie na maximaal een jaar tussentijds vast of het onderwijsleerproces voldoende verbeterd is en of vooruitgang zichtbaar is in de onderwijsresultaten. In dat geval is een school niet langer dan één jaar zeer zwak. De desbetreffende school blijft als zwakke school overigens onder intensief toezicht van de inspectie staan, totdat ook de onderwijsopbrengsten als voldoende zijn beoordeeld. Dit laat onverlet dat niet van alle scholen verwacht kan worden dat binnen een jaar de opbrengsten weer op een aanvaardbaar niveau zijn gebracht.

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, zo vragen zij. De detectie van mogelijk zwakke en zeer zwakke scholen vindt jaarlijks plaats aan de hand van opbrengstgegevens, signalen en financiële gegevens. Als deze opbrengstgegevens ernstige risico's laten zien of onvoldoende zijn, onderzoekt de inspectie of het onderwijsleerproces op cruciale onderdelen tekortkomingen laat zien. De inspectie stelt vervolgens vast of het gaat om een zwakke of een zeer zwakke school. In beginsel duurt het conform bovenstaande procedure niet langer dan een jaar voordat de inspectie een zeer zwakke school heeft gedetecteerd.

Vervolgens wordt gevraagd op welke wijze de minister ouders van leerlingen van zeer zwakke scholen gaat informeren over de prestaties van deze scholen en of ouders wiens kinderen op een zeer zwakke school zitten te allen tijde weten dat de school dit stempel heeft gekregen. Bevoegde gezagsorganen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op zijn scholen. Het is dan ook hun primaire verantwoordelijkheid om de ouders te informeren als een school zeer zwak is geworden. Niettemin is het van belang zeker te stellen dat dit ook gebeurt. Daartoe stuurt de inspectie na vaststelling van het rapport van het kwaliteitsonderzoek waarin de school/afdeling zeer zwak is bevonden, een brief aan de oudergeleding van de medezeggenschapsraad dat vier weken later het rapport zal worden gepubliceerd op de website van de inspectie. Tevens dient het bevoegd gezag in het plan van aanpak waarin het verbetertraject wordt geschetst, aan te geven hoe de ouders worden/zijn geïnformeerd over de bevindingen van de inspectie en het verloop van het verbeterproces. Daarnaast wordt bezien hoe de informatieverstrekking aan ouders van basisschoolleerlingen kan worden verbeterd.

De leden van de D66-fractie willen vervolgens weten of de staatssecretaris bijvoorbeeld eisen stelt aan de informatie die scholen over de kwaliteit van hun onderwijs en bestuur in hun jaarverantwoording moeten opnemen.

Naast de informatie die de scholen in de schoolgids moeten geven, geldt het volgende. Vanaf 2009 (het verslagjaar 2008) zijn alle onderwijsinstellingen verplicht hun verslaglegging volgens Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in te richten. Via de Regeling jaarverslaglegging onderwijs



zijn de Richtlijnen voor de jaarverslaglegging, zoals vastgesteld door de Raad voor de jaarverslaglegging, voor het onderwijs van toepassing geworden. De Richtlijnen zijn daarvoor uitgebreid met een nieuw hoofdstuk, RJ 660. In dat hoofdstuk is ondermeer bepaald dat het jaarverslag ten minste aandacht dient te besteden aan zaken met een behoorlijke personele betekenis, onderwijsprestaties, onderwijskundige en onderwijs-programmatische zaken, ontwikkelingen als gevolg van de interne en externe kwaliteitszorg, ontwikkelingen bij of in de relatie met verbonden partijen (waaronder samenwerkingsverbanden), governance ontwikkelingen, zaken met een politieke (overheidsprioriteiten) of maatschappelijke impact, over het gevoerde beleid gericht op beheersing van uitgaven inzake uitkeringen na ontslag en de afhandeling van klachten.

Verder vragen deze leden wat de staatssecretaris doet om bij sluiting van een school of gedeeltelijke inhouding van de bekostiging de deugdelijkheid van het onderwijs voor de leerlingen van deze school te garanderen. Alle bepalingen in de wet zijn bedoeld om kinderen kwalitatief goed onderwijs te garanderen. Dat geldt ook voor de bepaling die het mogelijk maakt de bekostiging geheel of gedeeltelijk in te houden en voor de voorgestelde bepaling over de sluiting van de school. Deze bepalingen kunnen worden toegepast indien (bepaalde) bekostigingsvoorwaarden – die dus zijn bedoeld om kwalitatief goed onderwijs te garanderen – niet worden nageleefd. Dit neemt niet weg dat in alle gevallen sprake is van beleidsruimte. Mocht in een concreet geval een inhouding/beëindiging van de bekostiging op zodanige bezwaren stuiten dat «het middel erger is dan de kwaal» dan kunnen de bedoelde mogelijkheden ongebruikt worden gelaten. Als tot sluiting wordt besloten, zal dat op een zodanig tijdstip zijn dat de continuïteit van het onderwijs zo min mogelijk schade ondervindt. Afhankelijk van de specifieke situatie kan het bevoegd gezag van de te sluiten school of van de school die de leerlingen overneemt hierin worden bijgestaan door derden.

In dat kader vragen de leden of het instrumentarium van de Inspectie voor het onderwijs voldoende mogelijkheden bevat om proportioneel te kunnen ingrijpen bij slecht bestuur.

Het wetsvoorstel biedt de minister een aanvullende interventiemogelijkheid, via de figuur van de aanwijzingsbevoegdheid, als geconstateerd wordt dat er sprake is van bestuurlijk wanheer zoals – limitatief – is omschreven in het voorstel. Het betrokken instrument is een bestuurlijk middel dat door de minister zelf wordt toegepast. In die zin grijpt de inspectie niet zelf in. De inspectie kan in het kader van het toezicht natuurlijk wel constateren dat er mogelijk sprake is van bestuurlijk wanbeheer en daar – al dan niet op verzoek van de minister – nader onderzoek naar doen. De minister wordt vervolgens daarover geïnformeerd.

Naast de per definitie ernstige gevallen van bestuurlijk wanbeheer, kan de inspectie in het kader van het toezien op naleving van de wettelijke voorschriften, er de vinger op leggen wanneer aspecten die verband houden met de kwaliteit van bestuur niet worden nageleefd. Bijvoorbeeld wanneer een bestuur de in dit voorstel neergelegde functiescheiding van intern toezicht-bestuur niet realiseert of daarbij de medezeggenschap niet betreft. In dergelijke gevallen kan de inspectie het bestuur opdragen alsnog in overeenstemming met de voorschriften te handelen. De positie en de toezichtinstrumenten van de inspectie op aspecten die het bestuurlijk handelen raken, maken overigens onderdeel uit van het aangekondigde wetsvoorstel (najaar 2009) over de herziening van de WOT. Dit wetsvoorstel ziet op de vernieuwing van het toezichtsproces (principe van risicogericht toezicht) en de invoering van geïntegreerd toezicht (naast toezicht op kwaliteit, ook toezicht op de financiële rechtmatigheid van de bekostigde onderwijsinstellingen). Deze elementen vallen dus buiten het bereik van onderhavig wetsvoorstel.

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 en of referentieniveaus voor taal en rekenen ook onderdeel vormen van de vaststelling van het niveau van een school. Vanaf het schooljaar 2010–2011 wil de regering de referentieniveaus taal en rekenen wettelijk vastleggen. Het zijn beheersingsniveaus van Nederlandse taal en rekenen/wiskunde, uitgedrukt in kennis, inzicht en vaardigheden die van belang zijn voor de doorstroming naar het vervolgonderwijs en het maatschappelijk en beroepsmatig functioneren. Voor basisscholen gelden de referentieniveaus als beschrijvingen bij de kerndoelen Nederlandse taal en rekenen. Zij kunnen met deze beschrijvingen ambities formuleren voor hun eigen leerlingen. Dit geldt ook voor basisscholen met veel leerlingen met een onderwijsachterstand.

Na de invoering kunnen basisscholen de komende jaren eerst ervaring opdoen met de referentieniveaus. Dit betekent dat de leerresultaten van basisscholen voorlopig worden beoordeeld op basis van de huidige werkwijze van de inspectie, zoals nu in dit wetsvoorstel is beschreven. Voor VO zullen de referentieniveaus te zijner tijd worden verwerkt in de examens en worden daarmee automatisch onderdeel van het hoofdelement examenresultaten. De inspectie kan dan direct het niveau afleiden van de resultaten van de leerlingen.

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.

In 2006 heeft de Inspectie van het Onderwijs onderzoek gedaan naar het ontstaan en de ontwikkeling van de zeer zwakke scholen in het basisonderwijs. Hierbij moet worden opgemerkt dat het om dynamische gegevensbestanden gaat: er komen nieuwe zeer zwakke scholen bij en er gaan scholen die hun kwaliteit hebben verbeterd weer vanaf. In het onderzoek van 2006 is onder andere gekeken naar de ontwikkeling van de 284 basisscholen (in totaal 4%) die in de periode 1998–2002 als zeer zwak waren beoordeeld. Hieruit bleek dat 238 (84%) van deze scholen halverwege 2005 niet meer zwak waren. Verreweg de meeste van deze scholen (32= 13%) vertoonden nog wel risico's in de onderwijskwaliteit. 4 scholen waren nog steeds of weer opnieuw zeer zwak. Daarnaast werd gekeken naar de 44 scholen (2%) die in de periode 2003–juli 2005 onder de WOT als zeer zwak werden beoordeeld. In deze periode werden 461 (13%) scholen als zwak of risicovol beoordeeld. De ontwikkeling van de aantallen zeer zwakke basisscholen vanaf 2006 ziet er als volgt uit. Tussen 1 januari 2006 en 1 mei 2009 zijn in totaal 223 scholen als zeer zwak beoordeeld. In totaal hebben 119 van deze scholen zich inmiddels weer verbeterd. De overige zitten nog in een traject van kwaliteitsverbetering.

datum	Aantal ZZS	Nieuwe gevallen (in deze periode erbij)	Aantal verbeterd (in deze periode eraf) *	Aantal verbeterde scholen (cumulatief)
1 januari 2006	55			2
1 januari 2007	86			17
1 mei 2007	93	+ 14	- 7	24
1 september 2007	95	+ 12	- 10	34
1 januari 2008	96	+ 13	- 12	46
1 mei 2008	85	+ 4	- 15	61
1 september 2008	72	+ 1	- 14	75
1 januari 2009	108	+ 56	- 20	95
1 mei 2009	104	+ 20	- 24	119

\* Definitief verbeterde scholen + verbeterde scholen waarvan het OKV rapport nog niet is vastgesteld

De ontwikkeling van de aantallen zeer zwakke VO-scholen vanaf 2006 ziet er als volgt uit. Tussen 1 januari 2006 en 1 mei 2009 zijn in totaal 44 scholen/afdelingen VO als zeer zwak beoordeeld. In totaal hebben 21 van

deze scholen/afdelingen zich inmiddels weer verbeterd. De overige scholen/afdelingen zitten nog in een traject van kwaliteitsverbetering.

datum	Aantal ZZS	Nieuwe gevallen (in deze periode erbij)	Aantal verbeterd (in deze periode eraf)*	Aantal verbeterde scholen (cumulatief)
1 januari 2006	7			
1 januari 2007	8			2
1 mei 2007	21			2
1 september 2007	26	+ 6	- 1	3
1 januari 2008	31	+ 6	- 1	4
1 mei 2008	28	-	- 3	7
1 september 2008	26	+ 1	- 3	10
1 januari 2009	25	+ 7	- 8	18
1 mei 2009	23	+ 1	- 3	21

\* Definitief verbeterde scholen + verbeterde scholen waarvan het OKV rapport nog niet is vastgesteld

Tevens vragen deze leden 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 cijfers over de ontwikkeling van het aantal zeer zwakke scholen laten een wisselend beeld zien. Hiervoor is een aantal mogelijke verklaringen aan te wijzen. De bestandsopname tijdens de WOT liep tot eind 2007: op dat moment was op alle scholen ten minste één keer een Periodiek Kwaliteitsonderzoek (PKO) uitgevoerd. Daarna is door de invoering van het risicogerichte toezicht sprake van een betere jaarlijkse detectie van risico's die kunnen wijzen op achterblijvende kwaliteit van het onderwijs. Tenslotte kan de planning van onderzoeken van invloed zijn op de schommeling in aantallen. Het geheel overziende is een aantal conclusies te trekken:

- Er is geen sprake van een structurele toename van het aantal zeer zwakke scholen. Evenmin is op dit moment al een structurele daling van het aantal zeer zwakke scholen zichtbaar. De extra maatregelen die de bewindslieden hebben genomen om het aantal terug te dringen en de tijd dat een school zeer zwak is te bekorten, zullen naar verwachting in de loop van 2009 hun vruchten gaan afwerpen.
- Alle scholen die als zeer zwak beoordeeld zijn, verbeteren zich, behoudens een enkele school die wordt opgeheven of fuseert. Het merendeel verbetert de kwaliteit binnen de maximale periode van 2 jaar. Enkele scholen hebben meer tijd nodig om hun kwaliteit weer op een aanvaardbaar niveau te krijgen. Slechts in enkele gevallen is een bestuurlijk natraject noodzakelijk. De uitvoering van geïntensiveerd toezicht werkt dus.
- De kwaliteit van de scholen die zich verbeteren, blijft in de meeste gevallen nog kwetsbaar en risicovol.

De terugblik op de toezichthistorie van scholen die zich inmiddels verbeterd hebben laat zien dat er in veel gevallen al eerder sprake was van teruglopende kwaliteit. De aanscherpingen in het toezicht waarbij het accent meer ligt op de preventieve functie van het toezicht op zwakke scholen, draagt bij aan de doelstelling van minder zeer zwakke scholen: enerzijds wordt voorkomen dat de kwaliteit van zwakke scholen verder achteruit gaat, anderzijds blijft een verbeterde zeer zwakke school, ook als zwakke school onder geïntensiveerd toezicht staan, totdat de kwaliteit weer op orde is.

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.

De inspectie beoordeelt of de kwaliteit van het onderwijs op een school niet onder de grens van basiskwaliteit zakt. Als dat wel het geval is, dan spreekt de inspectie, conform het wetsvoorstel, van een zeer zwakke onderwijskwaliteit. Dit is het geval als op deze school de leerresultaten onvoldoende zijn én het onderwijsleerproces op cruciale onderdelen tekortkomingen laat zien. Deze tekortkomingen zijn waarschijnlijke verklaringen voor de onvoldoende leerresultaten. Dat betekent dat de minimumkwaliteit in deze beoordeling niet alleen wordt bepaald op basis van (onvoldoende) leerresultaten; deze resultaten spelen evenwel wel een belangrijke rol.

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 basisschool?), waarin hij aandacht vraagt voor de risico's van de nadruk op meetbaarheid. De onderwijsopbrengsten zijn een belangrijke uitkomstmaat. Het betoog van de heer Standaert geeft aan dat ook het didactisch handelen en andere proceskenmerken bijdragen aan effectief onderwijs. De regering deelt deze mening. Dit is dan ook de reden waarom de inspectie naar meer kijkt dan alleen onderwijsopbrengsten. Dit gebeurt tijdens de lesobservaties op scholen, bij gesprekken met docenten en schoolleiders, maar ook bij de jaarlijkse analyse van klachten en andere signalen.

Deze leden vragen de regering naar haar reactie en voorkeur ten aanzien van de twee geschetste typen van kwaliteitsdenken en zij vragen of de regering een ontwikkeling in de richting van de door de heer Standaert geschetste Engelse situatie wenselijk vindt.

Wij zijn van mening dat een combinatie van beide typen van kwaliteitsdenken de meest effectieve is. Een keuze van een van beide typen leidt tot een te beperkte blik (zie verder hierboven). De regering kan zich goed vinden in de conclusies van het artikel, inclusief de doelen van prestatie-meting die het artikel aangeeft. Dit is een andere richting dan de geschetste Engelse situatie.

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

In dit wetsvoorstel is als verplicht onderdeel van een code voor goed bestuur opgenomen: bepalingen over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan een beleid dat de eigen deskundigheid en verantwoordelijkheid van het personeel voor de kwaliteit van het onderwijs tot haar recht komt. De wettelijke verankering van de positie van de leraar zoals die is overeengekomen in het convenant «LeerKracht van Nederland» zal in een afzonderlijk wetsvoorstel worden opgenomen. Dit wetsvoorstel is in voorbereiding.

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 daarvan een preventieve werking kan uitgaan.

Met het vaststellen van een bekostigingsvoorwaarde voor minimale leerresultaten, krijgt de minister de bevoegdheid om de bekostiging van scholen stop te zetten. Dit gebeurt als het toezichttraject van de Inspectie van het Onderwijs is afgerond en de leerresultaten van de betreffende school nog steeds niet op peil zijn. Op basis daarvan oordeelt de inspectie dat het onderwijs op die school ernstig of langdurig tekortschiet en wanneer dat zo is, meldt de inspectie dit aan de minister. Het toezicht-

traject van de Inspectie verandert niet wezenlijk door de invoering van deze bekostigingsvoorwaarde. Wel is dit toezichttraject voor zwakke en zeer zwakke scholen geïntensiveerd zoals is toegelicht in de eerdergenoemde actieplannen voor de aanpak van zwakke en zeer zwakke scholen in het funderend onderwijs. De gedachte dat het wetsvoorstel aan het eind van het traject een aanvullende mogelijkheid biedt, is juist. Deze mogelijkheid ziet op de uiterste sanctie om op grond van aanhoudend slechte kwaliteit een school te sluiten.

De leden van de SGP-fractie vragen eveneens wat de noodzaak is van een wettelijke verankering nu geconstateerd wordt dat de meeste scholen naar aanleiding van verscherpt toezicht al verbeteren.

Gelukkig is het zo dat de meeste zeer zwakke scholen door de geïntensiveerde aanpak bijtijds de weg omhoog weten in te slaan. Maar uitzonderlijke situaties zijn niet op voorhand uit te sluiten. In die gevallen dient er in het belang van de leerlingen een mogelijkheid te zijn voor de minister om vanuit de verantwoordelijkheid voor het functioneren van het stelsel te kunnen ingrijpen. De Onderwijsraad acht in zijn briefadvies van 3 april 2009 deze in het wetsvoorstel neergelegde mogelijkheid tot ingrijpen proportioneel op drie gronden:

1. het gaat om de besteding van publieke gelden;
2. preventieve werking die van dit instrument uitgaat waardoor het wetsvoorstel een bredere bereik heeft dan alleen de zeer zwakke scholen;
3. uiterste terughoudendheid bij effectueren nieuwe bevoegdheid omdat het immers moet gaan om ernstig of langdurig tekortschieten.

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

Het verankeren van minimum leerresultaten als onderdeel van een wettelijke bekostigingsvoorwaarde op grond waarvan de minister in uitzonderlijke gevallen kan ingrijpen, is inderdaad een belangrijk onderdeel van het voorstel, maar niet het enige. Wij hechten evenzeer aan de overige drie hoofdpunten van het wetsvoorstel, te weten: een voorziening bij bestuurlijk wanbeheer, de functiescheiding tussen intern toezicht/bestuur en het bevorderen van het denken en handelen volgens de principes van goed bestuur langs de weg van codes van goed bestuur.

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. Zij vragen of daaruit niet kan worden geconcludeerd dat het huidige systeem voldoet wanneer meer wordt ingezet op het functioneren van besturen.

Er is inderdaad vaak sprake van een relatie tussen het «zijn» van een zeer zwakke school en de kwaliteit van het management en bestuur maar ook de aanwezigheid en het niveau van het systeem van kwaliteitszorg op een school. In het verbetertraject dient dan ook te worden aangegeven hoe het bestuur hierin verbetering denkt aan te brengen. Vanuit de verantwoordelijkheid van het stelsel vormt de kwaliteit van het aangeboden onderwijs, en daarmee de geboekte leerresultaten, echter het centrale aangrijppingspunt van het overheidstoezicht. Het draait er uiteindelijk om dat de basiskwaliteit kan worden gewaarborgd. Daar ligt uiteindelijk ook een stelselverantwoordelijkheid van de overheid. De bekostigingseis voor de minimum leerresultaten komt direct voort uit de genoemde verantwoordelijkheid. Dit in tegenstelling tot de situatie waarin niet de onderwijskwaliteit, maar de kwaliteit van het management of bestuur als bekostigingseis wordt genomen. Dit laatste zou ook als effect hebben dat de overheid a

priori te veel treedt in de wijze waarop het onderwijs bestuurlijk is ingericht en functioneert.

## 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: één vestiging, één BRIN-nummer, of alle scholen die onder één schoolbestuur 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.

Wat onder een school moet worden verstaan is vastgelegd in artikel 1 van de WPO en de WVO. De beoordeling van minimum leerresultaten zoals in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld, gebeurt voor basisscholen op schoolniveau. De ultieme sanctie van sluiting kan uitsluitend betrekking hebben op een school. In het voortgezet onderwijs worden vwo, havo, mavo, vbo, vmbo-tl en -gl, vmbo-bbl dan wel vmbo-kbl onderscheiden. Sluiting kan betrekking hebben op (een van) deze schoolsoorten of leerwegen. Als sluiting ertoe zou leiden dat een school nog slechts onderwijs zou verzorgen in de eerste 2 leerjaren, betreft sluiting de hele school. Deze keuze is gemaakt omdat het onderwijsentiteiten betreft die op dit moment in het wettelijk stelsel worden onderscheiden.

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 werkgroep stelt voor als bekostigingsvoorwaarde op te nemen dat in de statuten moet worden vastgelegd welke normen de rechtspersoon stelt voor de kwaliteit van het onderwijs. De norm die de werkgroep dan voor zich ziet (als onderdeel van de statuten) zou zijn dat de kwaliteit van het onderwijs voldoet aan de norm die de inspectie daarvoor hanteert. Op grond daarvan zouden dan belanghebbenden de school kunnen aanspreken. Wij volgen de suggestie van de werkgroep niet. De overheid is immers verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijsstelsel. Dit verhoudt zich niet tot het opnemen van ongeclausuleerde kwaliteitsnormen in statuten; het is immers niet zeker dat de inspectienorm daadwerkelijk de norm is die in de statuten wordt opgenomen. Elke rechtspersoon kan op die manier eigen normen stellen waarvan het niveau onbekend is. Dit spoort niet met het regeringsbeleid om te waarborgen dat kinderen onderwijs van voldoende kwaliteit ontvangen, welk uitgangspunt bijvoorbeeld óók de basis is geweest voor het verduidelijken van de criteria in de Leerplichtwet 1969 voor particuliere scholen. Bovendien zou met een dergelijke bepaling reeds in strijd met de statuten worden gehandeld zodra de inspectie een negatief oordeel over de school uitsprekt. Er zou geen ruimte meer zijn voor het starten van een verbetertraject. Immers het niet voldoen aan de inspectienorm leidt meteen tot het niet voldoen aan de statutaire voorwaarde op dit punt. In geval van bestuurlijk wanbeheer is – zoals u bekend – in de casus SIS-Helmond door de overheid gebruik gemaakt van de mogelijkheid die het Burgerlijk Wetboek biedt. Het wetsvoorstel laat deze mogelijkheid onverlet. Weliswaar kunnen ook individuele ouders de rechter inschakelen om bepaalde prestaties van scholen af te dwingen (zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam 26 mei 1999, AB 2000, 104), maar dit neemt niet weg dat wij het gewenst vinden dat in gevallen van evident bestuurlijk wanbeheer in de nagenoeg geheel met publieke middelen bekostigde sectoren van het leerplichtig onderwijs, de

overheid ook ten principale de mogelijkheid dient te hebben om zelf publiekrechtelijk in corrigerende zin op te treden. Uiteraard kan dit optreden achteraf altijd worden getoetst door de bestuursrechter.

De leden van de SP-fractie merken op dat in de oorspronkelijke titel van het wetsvoorstel de «zorgplicht voor goed onderwijs» en de «zorgplicht voor goed bestuur» was opgenomen. Zij vragen naar de reden om deze termen uit het wetsvoorstel te schrappen.

De essentie van het wetsvoorstel is dat het voldoen aan een minimumniveau van leerresultaten wordt opgenomen als een bekostigingsvoorwaarde teneinde als overheid een wettelijke bodem te leggen onder de onderwijskwaliteit. Daarmee kan – indien nodig – worden opgetreden wanneer een school ernstig of langdurig onder deze bodem zit. De Raad van State heeft er op gewezen dat de oorspronkelijke benaming «zorgplicht» niet in overeenstemming was met de betekenis die daaraan wordt gegeven in het rapport «Zorgplichtbepalingen in het primair onderwijs». Naar aanleiding daarvan is het begrip «zorgplicht» uit het onderhavige wetsvoorstel verwijderd.

Ook willen zij weten hoe deze wijzigingen zich verhouden tot de kanttekeningen van de Raad van State over de verhouding tot de vrijheid van richting en inrichting.

Het niet langer hanteren van de benaming «zorgplicht» staat los van de opmerkingen van de Raad over de verhouding tot de vrijheid van richting en inrichting. De Raad van State gaf te kennen dat aandachtspunten (aspecten van kwaliteit) in het kader van de Wet op het onderwijstoezicht niet kunnen leiden tot bekostigingssancties. Wij delen die opvatting. Het gevolg van het wetsvoorstel is echter dat het minimumniveau van de leerresultaten niet langer aandachtspunt is, maar een bekostigingsvoorwaarde is geworden. Wij zijn van oordeel dat dat geen strijd met artikel 23 Grondwet oplevert, omdat bedoelde bekostigingsvoorwaarde noodzakelijk is voor de kwaliteitsborging van het bekostigde onderwijs in Nederland. De vrijheid van inrichting betekent immers niet dat geen wettelijke voorwaarden gesteld zouden mogen worden die in de ogen van de wetgever noodzakelijk zijn om de basiskwaliteit van het onderwijs op de school te waarborgen. De besturen zijn en blijven vrij in de wijze waarop zij dit realiseren. Alleen de minimummaatstaven voor basiskwaliteit zijn wettelijk verankerd.

De leden van de VVD-fractie verbazen zich er over dat de regering objectieve absolute opbrengstnormen niet mogelijk acht omdat een dergelijk instrument niet voorhanden is, terwijl in oktober 2007 Prof. dr. J. L. Peschar 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. Zij vragen waar deze resultaten blijven en of het niet goed mogelijk zou zijn dat dit een instrument biedt om toegevoegde waarde wel te gaan meten en dus op te nemen in dit wetsvoorstel.

Het SCO-Kohnstamm Instituut heeft op verzoek van het ministerie van OCW een aanvullende verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden van een stelselindicator voor leerwinst of toegevoegde waarde. Het rapport «Verkenning leerwinst als indicator voor onderwijskwaliteit» brengt de leerwinst voor taal- en rekenvaardigheid in beeld op stelselniveau. Hiervoor zijn de gegevens van het cohortonderzoek PRIMA (schooljaar '98-'99 t/m '04-'05) gebruikt. In principe zou in de toekomst met gegevens uit het COOL 5–18 onderzoek<sup>1</sup> elke drie jaar een «stand van zaken» van het onderwijs op stelselniveau gemaakt kunnen worden (p. 51 van dit rapport). De uitkomsten van deze driejarige analyse kunnen echter niet

---

<sup>1</sup> COOL: Cohort Onderzoek OnderwijsLoopbanen. Dit onderzoek volgt leerlingen van 5 tot 18 jaar in hun schoolloopbaan door het primair en voortgezet onderwijs en het mbo.

worden gekoppeld aan individuele scholen. Het biedt dus geen instrument om de toegevoegde waarde van afzonderlijke scholen te meten.

De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de regering toe te lichten of er alternatieven zijn onderzocht voor het in de wet vastleggen van minimumleerresultaten als bekostigingsvoorwaarde en 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.

Bij de beantwoording van de vragen van de SGP-fractie onder 1 is reeds ingegaan op de noodzaak van een wettelijke verankering van minimum leerresultaten als bekostigingsvoorwaarde. Ingrijpen in het belang van de leerlingen vergt – mede gelet op artikel 23 Grondwet – een wettelijke grondslag. Een andere oplossing is dan ook niet mogelijk. Eveneens onder 1 is (in antwoord op vragen van de VVD- en de SGP-fractie) ingegaan op de functie van de voorgestelde bekostigingsvoorwaarde.

De leden verzoeken de regering toe te lichten in hoeverre de leergebieden Nederlandse taal en rekenen/wiskunde 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. De leden van de VVD vragen zich af waarom nergens is aangegeven dat scholen ook dienen zorg te dragen voor voldoende leerresultaten voor het verplichte vak Engels. Acht de regering dit wenselijk, zo vragen deze leden.

De beheersing van de Nederlandse taal en rekenen door leerlingen is van doorslaggevend belang voor het leren van andere vak- en leergebieden, voor succes in het vervolgonderwijs en voor kansen in de samenleving. Aan beide vakken wordt in het basisonderwijs gemiddeld meer dan 50% van de onderwijstijd besteed. Dit is de reden dat de leerresultaten taal en rekenen bij de leerlingen, oftewel de toegevoegde waarde van de school, centraal staan bij het oordeel over de kwaliteit van het basisonderwijs. Dit neemt natuurlijk niet weg dat elke basisschool een bredere opdracht heeft dan alleen taal en rekenen. Deze is vastgelegd in het Besluit vernieuwde kerndoelen WPO. Daarbij hoort ook aandacht voor Engelse taal, burgerschap, samenwerken enzovoort. Scholen vinden dit allemaal belangrijk en weten hier een goede balans in te vinden. De inspectie ziet er op toe dat het leerstofaanbod ook in voldoende mate dekkend is voor de kerndoelen, als onderdeel van de wettelijke voorschriften voor scholen.

De leden van deze fractie 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 leerlingpopulatie, als de vergelijkbaarheid van leerlingpopulaties nog volop in ontwikkeling zijn.

In het wetsvoorstel wordt voor de inhoudelijke beoordeling van de leerresultaten aangesloten bij de bestaande systematiek van de inspectie voor de analyse en waardering van de leerresultaten in het basis- en voortgezet onderwijs. Hierin wordt gebruik gemaakt van relatieve normen, waardoor rekening kan worden gehouden met de leerlingpopulatie op de desbetreffende school. Zo worden van een basisschool met alleen leerlingen met hoger opgeleide ouders hogere leerresultaten verwacht dan van een basisschool met alleen leerlingen met laag opgeleide ouders. Het gaat dus om een relatieve norm, maar deze wordt wel objectief vastgesteld. Voor het basisonderwijs gebeurt dit door de score op de (eind)toets te corrigeren voor de samenstelling van de leerlingpopulatie in de bovenbouw. De gecorrigeerde scores worden opgenomen in de ministeriële regeling en zijn daardoor voor scholen kenbaar. De basisschool kan vervolgens de



eigen gecorrigeerde score vergelijken met de landelijke minimale gecorrigeerde score. Als de score van de basisschool lager is dan deze minimale score, dan zijn de leeropbrengsten van de school onvoldoende. Als de waardering van de leerresultaten periodiek wordt gewijzigd, wordt ook de ministeriële regeling aangepast.

Ook voor het voortgezet onderwijs wordt aangesloten bij de bestaande systematiek van de Inspectie. In het huidige meetproces is één van de vier indicatoren absoluut: het verschil tussen het schoolexamen en het centraal examen. Echter, het streven is om méér indicatoren te hebben met een absolute norm. Die zijn op dit moment niet voorhanden, maar kunnen in een later stadium relatief eenvoudig ingepast worden in de regelgeving. Bovendien worden in ieder geval de referentieniveaus over enkele jaren vastgelegd in de wet- en regelgeving. Het hanteren van alleen een absolute norm voor de beoordeling van leerresultaten, zou te weinig rekening houden met de verschillende leerlingpopulatie op scholen. Een dergelijke norm zal bijvoorbeeld voor basisscholen met veel leerlingen met hoogopgeleide ouders te laag zijn. Van deze school mag meer verwacht worden. In het VO wordt ook gecorrigeerd voor groepskenmerken en individuele kenmerken van leerlingen. Deze correctie heeft in ieder geval betrekking op de sociaal-economische situatie van leerlingen.

Tenslotte vragen de leden van deze fractie 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.

Door de aansluiting bij de bestaande praktijk in het basis- en voortgezet onderwijs en bij de werkwijze van de Inspectie nemen de administratieve lasten niet toe. De meeste scholen houden leerresultaten al bij en de inspectie ziet al toe op de leerresultaten, waarvoor de huidige informatieverplichtingen voldoen. Er is dus geen sprake van nieuwe administratieve lasten. De omvang van een schoolbestuur of school is hierbij geen relevant gegeven. Wel zal de inspectie besturen van scholen waar de leerresultaten onvoldoende zijn aanvullend bevragen en onderzoeken om beter zicht te krijgen op de oorzaken en daarmee op de noodzakelijke verbeteringen, doch ook dit is conform de bestaande praktijk.

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.

De strekking van artikel 23 Grondwet is tot nu toe met name betrokken op de vrijheid van richting en inrichting. Dit neemt echter niet weg dat in genoemd artikel óók de verantwoordelijkheid van de overheid voor het stelsel als zodanig is neergelegd (eerste lid: Het onderwijs is een voorwerp van aanhoudende zorg der regering). Juist vanuit die verantwoordelijkheid acht de regering het noodzakelijk om minimum leerresultaten als bekostigingsvoorwaarde op te nemen en bij ernstig of langdurig tekortschietende kwaliteit in te grijpen.

Tevens vragen zij welke gegronde argumenten er zijn 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. Allereerst merken wij op dat het gaat om de resultaten die met het onderwijs zijn bereikt en niet om de wijze waarop die resultaten zijn/worden bereikt. Dat laatste blijft de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Wij zijn van oordeel dat bedoelde bekostigingsvoorwaarde noodzakelijk is voor de kwaliteitsborging van het onderwijs in Nederland en daarom geen

strijd met artikel 23 Grondwet oplevert. De vrijheid van inrichting betekent immers niet dat geen wettelijke voorwaarden gesteld zouden mogen worden die in de ogen van de wetgever noodzakelijk zijn om de basis-kwaliteit van het onderwijs op de school te waarborgen. De besturen zijn en blijven vrij in de wijze waarop zij dit realiseren. Alleen de minimum-maatstaven voor basiskwaliteit zijn wettelijk verankerd. Dat bekostigings-voorwaarden niet uitsluitend de bevoegdheid van leraren betreffen, maar ook over andere cruciale elementen kunnen gaan, blijkt bijvoorbeeld uit de voorschriften over burgerschap, kerndoelen en onderwijstijd.

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 onderwijs-recht.

De redenering als zodanig is extern getoetst. Ook de Onderwijsraad heeft de redenering van de regering onderschreven.

Tevens informeren de leden van deze fractie in welke literatuur de opvatting van de regering steun vindt dat de grondwettelijk opgedragen zorg van de overheid voor het onderwijs ook wettelijke eisen aan onderwijs-opbrengsten kan inhouden, zo vragen deze leden.

Het belang van wettelijke eisen aan onderwijsopbrengsten bij de zorg van de overheid voor de kwaliteit van het onderwijs wordt benoemd in verschillende documenten van de Onderwijsraad.

Volgens de Raad (Doortastend onderwijstoezicht, 1 feb 2006) is de behoefte aan inzicht in het functioneren van het onderwijs groot. Dat inzicht moet gebaseerd zijn op objectieve informatie en samengevat in normen als baken voor het handelen van verschillende betrokkenen. In het advies «Minimum leerresultaten, interventie en intern toezicht» van 3 april 2009 concludeert de Onderwijsraad dat de overheid haar bestuurlijke verantwoordelijkheid, voortvloeiend uit haar plicht voor goed onderwijs, alleen kan waarmaken als een deugdelijk geregeld instrumentarium voorhanden is. Hiermee kan de overheid doortastend ingrijpen, daar waar nodig. Als voorbeeld voor een niet onderhandelbare norm noemt de Raad resultaatsnormen voor de minimum(leer)standaarden voor taal en rekenen (Partners in onderwijsopbrengst, december 2008).

De leden vragen vervolgens waarom de regering inbreuk maakt op de institutionele vrijheid van artikel 23 Grondwet door een beroep op een subjectief recht uit een internationaal verdrag.

Zoals hiervoor al is aangegeven ziet de regering de voorgestelde bekostigingsvoorwaarden over minimum leerresultaten niet als een inbreuk op artikel 23 Grondwet, maar juist als een verantwoordelijkheid voortvloeiend uit genoemd artikel. De door deze leden bedoelde verdragen (IVESCR en IVRK) zijn in de memorie van toelichting genoemd om te illustreren dat ook internationaal deze verantwoordelijkheid van de overheid wordt erkend.

Deze leden vragen waar de regering de principiële grens legt waar inbreuk niet meer toegestaan is.

De interpretatie van artikel 23 Grondwet is in de loop der jaren gewijzigd. Artikel 23 Grondwet wordt derhalve gelezen en geïnterpreteerd volgens de op dat moment bestaande maatschappelijke en politieke kaders. Dat zal in de toekomst ongetwijfeld ook het geval zijn. Om die reden kan een principiële grens dan ook niet worden getrokken. Dat is afhankelijk van de maatschappelijke en politieke context, waarbij uw Kamer als medewetgever óók een rol speelt.

Tevens informeren de leden van deze fractie in welke literatuur de opvatting van de regering steun vindt dat de grondwettelijk opgedragen zorg

van de overheid voor het onderwijs ook wettelijke eisen aan onderwijsopbrengsten kan inhouden. Het belang van wettelijke eisen aan onderwijsopbrengsten bij de zorg van de overheid voor de kwaliteit van het onderwijs wordt benoemd in het advies Doortastend onderwijstoezicht van de Onderwijsraad (februari 2006). Volgens de Raad is de behoefte aan inzicht in het functioneren van het onderwijs groot. Dat inzicht moet gebaseerd zijn op objectieve informatie en samengevat in normen als baken voor het handelen van verschillende betrokkenen. De Raad adviseert de overheid daarom duidelijke normen te ontwikkelen op een aantal kernterreinen, waarover niet te onderhandelen is. Bijvoorbeeld resultaatsnormen voor de minimumstandaarden voor taal en rekenen die leerlingen binnen een bepaalde leeftijdsrange bereikt moeten hebben. In het advies «Minimum leerresultaten, interventie en intern toezicht» van 3 april 2009 wijst de Onderwijsraad er nogmaals op dat de overheid haar bestuurlijke verantwoordelijkheid, voortvloeiend uit haar plicht voor goed onderwijs, alleen kan waarmaken als een deugdelijk geregeld instrumentarium voorhanden is. Alleen met een dergelijk instrumentarium kan de overheid doortastend ingrijpen, daar waar nodig. Deze opvatting van de Onderwijsraad ondersteunt de gekozen benadering in het wetsvoorstel om minimumeisen te stellen aan de leerresultaten.

Ook willen deze leden weten hoe de regering haar stelling verenigt dat deugdelijkheidseisen niet-onderhandelbare basisnormen zijn met haar erkenning dat een instrumentarium van objectieve, absolute opbrengstnormen niet voorhanden is, zo vragen de leden. In de beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad «Doortastend onderwijstoezicht» (10 feb 2006) heeft het kabinet aangegeven dat het advies van de Raad om niet onderhandelbare waarden vast te laten stellen door de wetgever in het onderwijstoezicht haar aanspreekt. In het primair onderwijs is een verkenning gestart naar de haalbaarheid van het hanteren van minimumstandaarden voor taal en rekenen. Uit deze verkenning blijkt dat het hanteren van alleen een absolute norm, te weinig rekening zou houden met de verschillende leerlingpopulatie op basisscholen. Een absolute norm zal bijvoorbeeld voor scholen met veel leerlingen met hoogopgeleide ouders te laag zijn. Van deze school mag meer verwacht worden. Een relatieve norm, gebaseerd op de samenstelling van de leerlingpopulatie, blijft daarom noodzakelijk om fair te kunnen oordelen over de leerresultaten van basisscholen. Een absolute norm is bovendien niet noodzakelijk bij het opzetten en hanteren van een goed en betrouwbaar instrumentarium om de leerresultaten van scholen te meten. De werkwijze van de onderwijsinspectie is geobjectiveerd en niet onderhandelbaar. De leerresultaten van alle scholen worden op gelijke wijze beoordeeld.

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. De ervaring van de laatste tijd heeft geleerd dat kwalitatief goed onderwijs geen vanzelfsprekendheid is. Wij zijn van mening dat het daarom noodzakelijk is om minimumleerresultaten in de wet te verankeren en daarmee tot bekostigingsvoorwaarde te maken, zodat een proportioneel scala aan sanctiemogelijkheden beschikbaar is.

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. Het toezichtskader als zodanig wordt geen bekostigingsvoorwaarde. Slechts het aspect «minimum leerresultaten» wordt bekostigingsvoor-

waarde. Alle overige aspecten (die betrekking hebben op het onderwijsleerproces) blijven onderdeel van het toezichtskader.

Deze leden vragen vervolgens 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 minimumopbrengsten nodig om haar zorg voor de kwaliteit van het onderwijs waar te kunnen maken, zo vragen de leden.

Om tot wetgeving over te gaan dient eerst sprake te zijn van een situatie waarin wetgeving noodzakelijk en proportioneel is. Het meten van leerresultaten gebeurt op wettelijke basis pas sinds de invoering van de WOT. De beoordeling van de leerresultaten heeft echter grote verschillen aan het licht gebracht tussen scholen die vergelijkbaar zijn qua leerlingenbestand. In eerste instantie wordt dan geprobeerd om de situatie weer op orde te krijgen via de weg van geïntensiveerd toezicht door de inspectie. Er doen zich incidenteel echter gevallen voor waarbij dat tot onvoldoende verbetering leidt. Er zijn dan geen wettelijke instrumenten om in te grijpen. Hieruit is de behoefte ontstaan om eisen te stellen aan de kwaliteit van het onderwijs anders dan de zorgplicht zoals die bijvoorbeeld is geformuleerd in artikel 10 van de WPO.

De leden vragen tevens 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.

De regering is van oordeel dat een aanwijzingsbevoegdheid een noodzakelijk aanvullend sanctieinstrument is voor gevallen waarin sprake is van bestuurlijk wanbeheer. Zoals eerder aangegeven zou het toepassen van de bestaande sanctiemogelijkheid, namelijk geheel of gedeeltelijk inhouden van de bekostiging, ten koste gaan van het primaire proces. Daarom is er behoefte om op een andere wijze het bevoegd gezag er van te doordringen dat serieus werk moet worden gemaakt van het oplossen van een bestuurlijk probleem. Het voordeel van de aanwijzingsbevoegdheid is dat het kan worden vormgegeven al naar gelang de feitelijke problematiek. Naar het oordeel van de regering verdraagt de introductie van een aanwijzingsbevoegdheid zich met de grondwettelijke vrijheid van inrichting. De vrijheid die met artikel 23 Grondwet wordt gewaarborgd gaat niet zover dat het toegestaan zou moeten zijn om bestuurlijk wanbeheer te voeren.

Deze leden vragen wat de meerwaarde van deze argumentatie is, aangezien in het bevoegd gezag nu al via 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.

Op dit punt is reeds ingegaan bij de beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de PvdA-fractie (onder 2).

Waarom stelt de regering een maatregel voor die leidt tot een versterking van centralisme, zo vragen zij.

De stelselverantwoordelijkheid van de overheid brengt met zich mee dat de overheid moet kunnen ingrijpen als publieke middelen niet worden aangewend voor het doel waarvoor zij zijn toegekend, te weten het geven van goed onderwijs. Het ingrijpen bij ernstige zaken als beschreven in

artikel 163b WPO (en soortgelijke artikelen in WEC en WVO) is naar onze mening geen versterking van centralisme.

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. Zij vragen waarom dit kritiekpunt niet in het voorliggende wetsvoorstel is meegenomen.

De rechtbank heeft deze opmerking niet nader geconcretiseerd en gezien de uitspraak was – zo al sprake zou zijn van onduidelijkheid – die niet zodanig dat het een rechtvaardiging was voor de handelwijze van het desbetreffende bestuur. Zowel de rechtbank als later het hof heeft de staat in het gelijk gesteld.

### **3. MINIMUMLEERRESULTATEN ALS BEKOSTIGINGSVOORWAARDE**

De leden van de CDA-fractie stellen de vraag waarom de bestaande waarderingssystematiek (die voor wat betreft het primair onderwijs verder gaat dan alleen Nederlandse taal en rekenen) niet wordt gebruikt bij de beoordeling van de scholen in het kader van deze wet en waarom is gekozen voor alleen deze elementen en is voorbij gegaan aan de andere opdrachten die een school heeft.

Er is sprake van een zeer zwakke onderwijskwaliteit als op een school het onderwijsleerproces op cruciale onderdelen (normindicatoren) en de leerresultaten onvoldoende zijn. Voor het basisonderwijs wordt wat de resultaten betreft gekeken naar Nederlandse taal en rekenen/wiskunde. Deze gebieden zijn als basisvaardigheden bij uitstek van belang voor de aansluiting op het vervolgonderwijs. Dit laat onverlet dat de inspectie scholen er ook op aanspreekt als zij tekortschieten in het verplichte leerstofaanbod voor andere vak- en vormingsgebieden, waaronder de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen.

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

Het wetsvoorstel brengt geen wijziging in de bestaande systematiek van de wijze waarop de opbrengsten worden gemeten. Er wordt aangesloten op bestaande praktijken in het onderwijs en op de bestaande beoordelingssystematiek. Perverse effecten zijn daarom niet te verwachten. De inspectie let hier ook op en zal scholen zo nodig erop aanspreken. Dit geldt ook als scholen zich niet houden aan andere wettelijke opdrachten zoals brede vorming en toegankelijkheid.

Aan de wens van deze leden om de ministeriële regelingen te hebben ontvangen voordat zij kunnen instemmen met de invoering van deze wet, is voldaan door toezending van de concept-algemene maatregel van bestuur en twee ministeriële regelingen (Kamerstukken II 2008/09, 31 828, nr. 6).

Deze leden stellen de vraag of het vergelijken van de resultaten van een school met die van een school met een vergelijkbare leerlingpopulatie de meest betrouwbare methode is om te bepalen of een school zeer zwak is. Bij gebrek aan beginmeting en gegevens over individuele leerlingen is deze methode op dit moment de meest geëigende en betrouwbare methode. De methode is tot stand gekomen in overleg met het onderwijs-

veld en de wetenschap. Om de betrouwbaarheid verder te vergroten, kijkt de inspectie naar leerresultaten van 3 cohorten leerlingen (en bij kleine basisscholen naar 5 cohorten). De systematiek is verder openbaar zodat zij vatbaar is voor wetenschappelijke of publieke discussie.

Ook vragen zij hoe die vergelijkbare leerlingenpopulatie wordt bepaald en wat de vergelijkbaarheid van de leerlingenpopulatie bepaalt.

De inspectie hanteert hiervoor in het primair onderwijs, afhankelijk van het soort eindtoets, een correctie voor leerlinggewicht of IQ. In het voortgezet onderwijs worden de resultaten van een leerlingenpopulatie per schoolsoort of leerweg vergelijkbaar gemaakt door de resultaten te corrigeren voor het percentage LWOO, het percentage apcg-leerlingen en de instroom in het derde leerjaar vanuit andere scholen. Voor het corrigeren wordt zowel in het PO als in het VO gebruikt gemaakt van een regressievergelijking waarmee de verwachte score berekend wordt. Het verschil tussen de werkelijke en de verwachte scores noemen we de toegevoegde waarde.

Het opleidingsniveau van de ouders in combinatie met etniciteit bepaalt in het PO de vergelijkingsgroep. Vanaf 2010 vervalt de etniciteit.

Verder willen de leden van de fractie weten hoe de regering aankijkt 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.

Het kabinet heeft met interesse kennis genomen van het voorstel van de Onderwijsraad. De Raad suggereert dat op basis van de referentieniveaus taal en rekenen naast de relatieve norm een absoluut niveau kan worden vastgesteld waar alle scholen aan zouden moeten voldoen. De invoering van de referentieniveaus in het primair en voortgezet onderwijs wil het kabinet echter niet belasten met het afrekenen van de leerresultaten van scholen. De komende jaren moeten scholen voldoende tijd krijgen om te werken met de referentieniveaus op leerlingniveau. Dit betekent dat de leerresultaten van scholen voorlopig worden beoordeeld op basis van de huidige werkwijze van de inspectie.

De leden vragen hoe voorkomen kan worden dat een gehele schoolgeneratie onvoldoende onderwijskwaliteit heeft ontvangen omdat pas sprake is van een zeer zwakke school als de leerresultaten drie jaar beneden de maat zijn.

De inspectie heeft haar toezicht gestoeld op een risicogestuurde aanpak. Elk jaar wordt onderzocht of de onderwijskwaliteit van een school/afdeling risico's laat zien. Dit gebeurt door de leerresultaten, de jaarstukken en eventuele signalen te analyseren. Bij geconstateerde mogelijke risico's doet de inspectie verder onderzoek. De inspectie probeert zo meer preventief te werken en te voorkomen dat scholen zeer zwak worden.

Het valt deze leden 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 kwaliteitszorg en het onderwijsleerproces hebben betrekking op het totale onderwijs, niet alleen op Nederlandse taal en rekenen-wiskunde. Er ligt wel een accent op taal en rekenen/wiskunde.

De leden van de CDA-fractie stellen vervolgens de vraag welke procedure gevolgd zal worden bij het geven van een aanwijzing. 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?

Het geven van een aanwijzing is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De bepalingen van die wet zijn daarom van toepassing. Dat betekent bijvoorbeeld dat alle relevante feiten en de af te wegen belangen in beeld gebracht moeten zijn. De vergaarde informatie moet voldoende «stevig» zijn om een aanwijzing te rechtvaardigen. Verder moet het besluit (de aanwijzing) deugdelijk gemotiveerd zijn bij de bekendmaking van het besluit. De motivering moet het besluit kunnen dragen. Tenslotte zijn de bepalingen over bezwaar en beroep van toepassing.

Verder vragen de leden van genoemde fractie wie het wanbeheer constateert: de minister of de inspectie.

De informatie over mogelijk wanbeheer kan op allerlei manieren beschikbaar komen. Te denken valt aan direct betrokkenen (ouders, personeel, leerlingen), de inspectie, accountantscontrole, publicaties in de pers. Dergelijke informatie kan voor de minister aanleiding zijn om nadere informatie in te winnen of nader onderzoek te laten doen. Als de minister van oordeel is dat sprake is van wanbeheer zoals beschreven in de desbetreffende bepaling, kan hij besluiten om een aanwijzing te geven.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan 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» van het onderwijs.

Naar de mening van de regering bevat de meting en normering van leerresultaten op geen enkele manier iets van het «hoe», maar louter elementen van het «wat». Onder het «hoe» wordt verstaan de manier waarop het onderwijsleerproces wordt vormgegeven. Dit onderwijsleerproces is niet betrokken bij de beoordeling van de leerresultaten. Cruciale onderdelen van het onderwijsleerproces worden wel bij de beoordeling betrokken omdat zij waarschijnlijke verklaringen zijn van de onvoldoende leerresultaten.

Naar aanleiding van de aan de Kamer toegezonden concept algemene maatregel van bestuur vragen deze leden in hoeverre dit lijstje indicatoren dreigt 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 de beoordeling van de leerresultaten, met name in de beoordeling van het rendement, wordt positief gewaardeerd als leerlingen kansen krijgen om op te stromen. Daarmee worden scholen beloond die bij twijfel meer kansen bieden. Alleen als blijkt dat deze gelegenheid voor de leerlingen negatief uitpakt, verdwijnt de positieve waardering.

Zo vragen zij in hoeverre deze systematiek een prikkel is voor scholen om een scherper toelatingsbeleid te voeren en hogere cito-scores te eisen voor toelating.

Om te beginnen wordt opgemerkt, dat het wetsvoorstel geen wijziging brengt in de bestaande systematiek van de wijze waarop de opbrengsten worden gemeten. Het is mogelijk dat scholen proberen om via een verscherpt toelatingsbeleid alleen de betere leerlingen binnen te krijgen om daarmee gunstigere leerresultaten te boeken. De inspectie beoordeelt evenwel of leerlingen gezien hun instroomniveau (dat wil zeggen hun basisschooladvies) op een effectieve manier doorstromen in het voortgezet onderwijs. Het is te verwachten dat scholen met een verscherpt toelatingsbeleid vooral leerlingen met «hoge» adviezen binnenkrijgen. Het rendement van deze scholen zal alleen dan positief zijn als die hoge verwachtingen ook worden waargemaakt.

Tevens vragen deze leden in hoeverre de systematiek op gespannen voet staat 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. De leden van de SP-fractie willen eveneens weten in hoeverre doubleren negatief wordt «gescoord» bij het beoordelen van scholen.

Op verzoek van de Tweede Kamer is een onderzoek ingesteld naar de mogelijkheden en belemmeringen in de regelgeving over de doorstroom en het stapelen van opleidingen. Dit heeft geleid tot het onderzoek Doorstroom en stapelen in het onderwijs, dat u in december 2008 is toegestuurd (Kamerstukken II 2008/09, 30 079, nr. 15). Uit het onderzoek blijkt dat er nauwelijks wettelijke belemmeringen zijn om opleidingen te stapelen of tussentijds over te stappen. Scholen hebben veel ruimte om leerlingen te laten stapelen en doorstromen. Alleen op enkele deelaspecten lopen scholen voor voortgezet onderwijs tegen de kaders van de wet aan (maximale verblijfsduur van het vmbo, het behalen van een tweede diploma van dezelfde schoolsoort, het uitbesteden van gediplomeerde vo-leerlingen aan het vavo en het uitbesteden van vso-leerlingen aan het vavo). In de kabinetsreactie op het WRR-rapport «Vertrouwen in de school» is al aangegeven dat we de maximale verblijfsduur in het vmbo af zullen schaffen. Op korte termijn wordt uw Kamer hierover nader geïnformeerd in een separate brief. In het bovengenoemde onderzoek zijn directeurs, decanen en teamleiders van scholen voor voortgezet onderwijs ook geïnterviewd over het stapelen en doorstromen in de praktijk van alledag. De geïnterviewden gaven hierbij aan dat het schoolbeleid omtrent opstroom en stapelen niet beïnvloed wordt door de publicatie van de opbrengstenkaarten van de Inspectie. De vo-scholen gaven aan dat er vooral wordt gekeken naar de meest optimale mogelijkheden van leerlingen. Eventuele negatieve gevolgen voor de opbrengstenkaart worden voor lief genomen. Regioplan concludeert dat de interviews er op wijzen dat de opbrengstenkaart geen invloed heeft op het stapelen en doorstromen. Het onderzoeksbureau plaatst wel een kleine kanttekening omdat vaak gesproken is met decanen die zich mogelijk minder bezighouden met strategische overwegingen dan de schoolleiding, zo meldt Regioplan.

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 achterstandsleerlingen minder verwacht. Tegen die achtergrond vragen zij 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 Onderwijsraad waarschuwt dat met de huidige beoordelingssystematiek (relatieve norm gebaseerd op scores van scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie) bij scholen met veel achterstandsleerlingen een laag eindniveau wordt geaccepteerd. De Raad adviseert daarom op termijn te streven naar een combinatie van absolute en relatieve normen bij de beoordeling van de leerresultaten van scholen. De absolute norm zouden alle basisscholen moeten halen. Het besluit over het vaststellen van een absolute norm vergt grote zorgvuldigheid. Nadelige bijeffecten moeten zoveel mogelijk worden voorkomen. De Onderwijsraad suggereert dat op basis van de referentieniveaus een dergelijk absoluut niveau kan worden vastgesteld. De invoering van de referentieniveaus in het primair en voortgezet onderwijs wil het kabinet echter niet belasten met het afrekenen van de leerresultaten van scholen. De komende jaren moeten scholen voldoende tijd krijgen om te werken met de referentie-



niveaus op leerlingniveau. Dit betekent dat de leerresultaten van basisscholen voorlopig worden beoordeeld op basis van de huidige werkwijze van de inspectie.

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 inspectie komt op dit moment voor deze schoolsoorten tot het oordeel «zwak» of «zeer zwak» op basis van een onvoldoende oordeel over de verschillende aspecten van het onderwijsproces. De aanwezigheid van een toereikend handelingsplan voor iedere leerling is daarbij een belangrijke invalshoek. Een beoordeling van leerresultaten van een school maakt daarvan geen onderdeel uit. De leerresultaten kunnen in de huidige situatie niet objectief en valide worden gemeten. Dit is een voorwaarde voor een zo objectief mogelijke beoordeling van de kwaliteit van deze scholen. Het bestaan van zwakke en zeer zwakke scholen in het speciaal (basis)onderwijs is een urgent probleem dat ook wordt aangepakt. Cito ontwikkelt een leerlingvolgsysteem met taal- en rekentoetsen voor het speciaal (basis)onderwijs. Dit leerlingvolgsysteem is ook bruikbaar voor rugzakleerlingen met cognitieve beperkingen in het regulier basisonderwijs. De meeste onderdelen van dit leerlingvolgsysteem zijn vanaf het schooljaar 2010–2011 beschikbaar.

De leden van deze fractie merken op dat de regering aangeeft dat de wet momenteel niet voorziet in een minimale maat voor basiskwaliteit. Zij stellen de vraag aan de orde of de regering hiermee ook doelt 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 en is dat voorgelegd aan onafhankelijke deskundigen, zo vragen deze leden.

Met het wettelijk verankeren van de bekostigingsvoorwaarde over minimum leerresultaten doelt de regering niet op het ontbreken van een algemene wettelijke definitie van wat onder kwaliteit moet worden verstaan. In een dergelijke algemene definitie voorziet de WPO en WVO al<sup>1</sup>. Een dergelijke algemene definitie is nuttig als richtsnoer voor het handelen van schoolbesturen, maar ontbeert de nodige precisie om te kunnen vaststellen in welke omstandigheden een bestuur hierin de facto te kort schiet. Het wetsvoorstel brengt hierin verandering door op basis van het element van minimum leerresultaten een ondergrens te stellen die naadloos aansluit bij de wijze waarop de overheid – via het toezicht – een oordeel uitspreekt over de onderwijsopbrengsten. Daarmee is ook in een notendop aangegeven wanneer de regering vindt dat de kwaliteit van het onderwijs op een school ernstig in geding is. Dit is dus aan de orde wanneer:

- de leerresultaten ernstig of langdurig te kort schieten
  - én
  - de inspectie dit, in combinatie met een oordeel over de overige aspecten van de inrichting van het onderwijsleerproces, brengt tot de conclusie dat de school moet worden voorgedragen aan de minister met het oog op het treffen van nadere (bestuurlijke) maatregelen.
- Dit alles is direct terug te voeren op de vigerende toezichts- en waarderingskaders PO en VO van de inspectie. Kern van de redenering daarin is dat een goede school kan worden getypeerd als een school die onderwijs verzorgt dat ertoe leidt dat alle leerlingen binnen hun mogelijkheden optimale resultaten behalen. Een goede school bewaakt, borgt en verbetert de kwaliteit van haar onderwijs. De inspectie expliciteert in het waarderingskader hoe zij beoordeelt of een school in redelijkheid pres-

<sup>1</sup> Strekking artikel 10 WPO resp. artikel 23a WVO: Het bevoegd gezag draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op de school. Onder zorg dragen voor de kwaliteit van het onderwijs wordt in elk geval verstaan: het uitvoeren van het in het schoolplan beschreven beleid op een zodanige wijze dat de wettelijke opdrachten voor het onderwijs en de door het bevoegd gezag in het schoolplan opgenomen eigen opdrachten voor het onderwijs, worden gerealiseerd.

teert en wat daarbij de basiskwaliteit is waarop alle leerlingen recht hebben. Het waarderingskader is gebaseerd op de Wet op het onderwijs-toezicht, waarin de aspecten van de onderwijskwaliteit zijn genoemd: de opbrengsten van het onderwijs (de leerresultaten, die met het wetsvoorstel worden verankerd als bekostigingsvoorwaarde in de WPO en WVO, en de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen) en de inrichting van de genoemde aspecten van het onderwijsleerproces (het leerstofaanbod, de leertijd, het pedagogisch klimaat, het schoolklimaat, het didactisch handelen van de leraren, de leerlingenzorg, en de inhoud, het niveau en de uitvoering van de toetsen, tests, opdrachten of examens). De waarderingskaders van de inspectie zijn gebaseerd op onafhankelijk (wetenschappelijk) onderzoek naar effectief onderwijs<sup>1</sup>. Daarnaast worden wijzigingen in de toezichtskader voorgelegd aan vertegenwoordigers van het onderwijsveld en inhoudelijke deskundigen. Het wetsvoorstel brengt geen verandering in deze werkwijze.

Verder willen de leden van de fractie weten bij hoeveel scholen momenteel sprake is van ernstig of langdurig onderpresteren waarbij ook verbeteracties niet tot het gewenste resultaat leiden.

De categorie van zeer zwakke scholen in het PO en VO die door de inspectie bij de minister zijn gemeld op basis van artikel 14 van de WOT (het zogeheten bestuurlijk natraject) betreft op dit moment (mei 2009) alleen twee basisscholen. Vanwege het karakter van het bestuurlijk natraject als laatste redmiddel, gaat het op jaarbasis om beperkte aantallen.

Deze leden informeren hoe de regering ten aanzien van deze scholen momenteel omgaat met de maatschappelijke verwachting hier doortastend op te treden. Ook willen zij weten of de regering een aantal voorbeelden kan noemen van ultieme sancties die deze scholen opgelegd krijgen.

Zoals eerder aangegeven in antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie (onder 1) wordt er hard aan gewerkt om de onderwijskwaliteit op alle (zeer) zwakke scholen zo snel mogelijk weer op orde te krijgen. De genoemde actieplannen aanpak (zeer) zwakke scholen geven aan op welke wijze dit doortastend wordt aangepakt. Kernpunt van de aanpak is om de doorlooptijd gedurende welke een school als zeer zwak te boek staat, terug te brengen. De intensivering van het inspectietoezicht op zowel de meest risicovolle zwakke scholen (voorkomen van afglijden naar zeer zwak) als de zeer zwakke scholen, is daarvan een belangrijk onderdeel. Betrokken scholen en schoolbesturen merken nog meer dat de inspectie er boven op zit, maar nog belangrijker: ze kunnen zich niet meer onttrekken aan de noodzaak om met grote voortvarendheid te werken aan een verbeterplan. Hierbij kunnen ze een beroep doen op ondersteuning. Doet men dit niet en komt er niet snel een verbeterplan, dan is dit voor de inspectie reden om de kwestie eerder «op te schalen». De school wordt dan voorgedragen voor nadere maatregelen aan de minister. Dit middel is op dit moment het ultieme bestuurlijk middel dat voorhanden is. Zoals hiervoor is aangegeven wordt tot op heden dit middel op beperkte schaal ingezet. We verwachten dat dit ook in de toekomst zo blijft omdat door de intensivering van de aanpak scholen eerder de weg naar de vereiste verbetering van de kwaliteit inslaan. Daarbij wordt ook rekening gehouden met de preventieve werking van de in het wetsvoorstel opgenomen sanctiemogelijkheid van opheffing of definitieve beëindiging van de bekostiging van een school als onderdeel van het bestuurlijk natraject.

Verder vragen deze leden hoe lang een school nu maximaal zwak en daarna zeer zwak kan zijn voor wordt overgegaan tot sancties en hoe lang een school na invoering van dit wetsvoorstel zwak en daarna zeer zwak kan zijn, voor tot een melding aan de minister wordt overgegaan.

---

<sup>1</sup> Bijv. Sheerens, J. c.s (2005) Positioning and validating the supervision framework. Enschede: University of Twente.

In formele zin kan onder de huidige wetgeving een school voor basis- of voortgezet onderwijs voor onbeperkte duur zeer zwak zijn omdat – zoals hiervoor al opgemerkt – het predicaat zeer zwak géén zelfstandige grond is voor het treffen van een (bekostigings)sanctie. Dit neemt niet weg dat alles in het werk wordt gesteld om te voorkomen dat een school zeer zwak wordt en indien dat onverhoopt toch aan de orde is deze periode zo kort als mogelijk te laten zijn. Het wetsvoorstel voegt hieraan een extra dimensie toe. Niet alleen door de vereiste basiskwaliteit (in termen van minimum leerresultaten) als een bekostigingsvoorwaarde aan te merken, maar ook door dit te verbinden aan een concrete interventiemogelijkheid in de vorm van de ultieme sanctie tot sluiting van een school. De door ons in gang gezette geïntensiveerde aanpak krijgt daarmee ook het noodzakelijke bestuurlijke sluitstuk. Wij verwachten dat daarvan een gunstige uitwerking zal uitgaan naar de gemiddelde duur dat een school zeer zwak is. Het wetsvoorstel brengt geen materiële verandering in de procedure die leidt tot het predicaat zeer zwak. Scholen hebben uit oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid recht op een faire en transparante beoordeling van hun presteren. Het is bezwaarlijk dit oordeel te baseren op een beperkte periode (bijvoorbeeld één schooljaar). De door de inspectie gehanteerde hoofdregel dat wordt gekeken naar de resultaten over drie achtereenvolgende schooljaren, alvorens tot een oordeel zeer zwak te kunnen komen, vinden wij reëel. Zeker wanneer daarbij in acht wordt genomen dat de inspectie deze scholen onderwerpt aan een aangepast toezichtarrangement zodat de school en haar bestuur doordrongen wordt van de noodzaak om hierin verandering te brengen omdat ze anders risico lopen om als zeer zwak te worden aangemerkt. Dit betekent ook plaatsing van de school en haar bestuur op de maandelijksse publieke lijst van zeer zwakke scholen.

Vervolgens worden zeer zwakke scholen waarvan de inspectie niet het vertrouwen heeft dat de kwaliteit op afzienbare termijn voldoende verbeterd is, aangemeld door de inspectie bij de minister. De maximale termijn dat een school zeer zwak kan zijn, is en blijft in beginsel twee jaar, maar doorslaggevend is of de inspectie voldoende vertrouwen heeft in de verbeterbereidheid en -capaciteit van een school en haar bestuur. Hierdoor kan maatwerk plaatsvinden: de termijn voor het verbetertraject kan zo nodig worden ingekort of in zeer bijzondere omstandigheden worden verlengd. Het wetsvoorstel laat ruimte voor dit maatwerk. Daarbij geldt als overheersend uitgangspunt dat leerlingen zo kort mogelijk worden blootgesteld aan zeer zwak onderwijs. Anders gezegd: indien het perspectief voor verbetering ontbreekt, zal de zeer zwakke school direct worden gemeld aan de minister opdat gepaste maatregelen kunnen worden getroffen. Hierbij wordt nog aangetekend dat iedere als zeer zwak bestempelde school voor basisen voortgezet onderwijs uiterlijk binnen één jaar na inwerkingtreding van het vereiste verbeterplan, als onderdeel van het geïntensiveerde toezicht, een tussenbeoordeling van de inspectie krijgt. Het kan zijn dat dit leidt tot een oordeel dat de school niet langer meer «zeer zwak» is. Maar het kan ook leiden tot een oordeel dat de school onvoldoende voortgang maakt en daar geen afdoende verklaring voor heeft. Dit kan dan reden zijn dat de school versneld in aanmerking komt voor het bestuurlijk natraject.

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.

Om misverstanden te voorkomen merken we graag eerst op dat de voorgestelde bepalingen over minimumleerresultaten niet synoniem is aan kwaliteit. De voorgestelde bepalingen hebben betrekking op een gedeelte van de kwaliteit namelijk de leerresultaten op het gebied van Nederlandse taal en rekenen/wiskunde (basisonderwijs) en doorstroomrendement en eindexamenresultaten (voortgezet onderwijs). De algemene verplichting

voor het zorgdragen voor de kwaliteit van het onderwijs is neergelegd in de artikelen 10 WPO, 19 WEC en 23a WVO. De voorgestelde artikelen 10a WPO en 23a1WVO regelen wanneer in elk geval niet wordt voldaan aan de wettelijke opdracht van artikel 10 WPO respectievelijk artikel 23a WVO. De artikelen 10a WPO en 23a1 WVO geven in enkele hoofdelementen aan wanneer sprake is van onvoldoende leerresultaten (tweede, derde en vierde lid, van artikel 10a WPO en het tweede en derde lid, van artikel 23a1WVO). Deze hoofdelementen worden in de amvb uitgewerkt (bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 31 282, nr. 6) met name op het punt van correcties van de berekeningen van de inspectie teneinde de scholen vergelijkbaar te maken en de procedure die wordt gevolgd om te komen tot aanpassing van de wijze van beoordeling van de leerresultaten. In de ministeriële regelingen zal de gedetailleerde, technische uitwerking worden opgenomen (bijvoorbeeld de jaarlijkse normering per toets die in het basisonderwijs wordt gebruikt).

Deze leden willen weten waaruit blijkt dat de huidige systematiek van de inspectie voor analyse en waarderings van leerresultaten een beproefde werkwijze is, zoals de regering stelt.

De analyse en waardering van opbrengsten is een beproefde werkwijze die de inspectie in het primair onderwijs toepast sinds de invoering van integraal schooltoezicht op de kwaliteit, waaronder de opbrengsten, in de jaren negentig. De wijze van beoordeling sluit aan bij de toetsystematiek die de meeste scholen hanteren: het leerlingvolgsysteem en/of wijze van afsluitende toetsing. Bovendien wordt de wijze van beoordeling met enige regelmaat en bij voorgenomen majeure wijzigingen met het onderwijsveld besproken.

Zij koppelen hier de vraag aan of de regering ook signalen heeft dat de methodiek van de inspectie te wensen over laat omdat het teveel gericht zou zijn op eindopbrengsten en niet op leerwinst van scholen en zo ja, waarom de regering deze kritiek niet meeneemt in de uitwerking van dit wetsvoorstel.

De inspectie ontvangt zo nu en dan kritische geluiden vanuit delen van het onderwijsveld. Deze betreffen verschillende punten. Sommigen vinden principieel dat elke leerling uniek is en dat scholen daarom niet met elkaar mogen worden vergeleken. Anderen wijzen op de te grote nadruk die wordt gelegd op de eindresultaten die bovendien slechts een deel van het curriculum betreffen. Weer anderen wijzen op de manier waarop de inspectie rekening houdt met de toegevoegde waarde die scholen genereren. Dit gebeurt bijvoorbeeld door gebruik te maken van de leerlinggewichten die vooral geënt zijn op het opleidingsniveau van ouders/verzorgers. Wetenschappelijk onderzoek wijst uit dat deze gegevens die landelijk beschikbaar zijn, een voldoende schatting vormen voor de toegevoegde waarde. De inspectie werkt samen met universitaire onderzoekers om haar methodiek waar mogelijk te verbeteren.

De leden van deze fractie informeren waarom de regering er niet voor heeft 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.

Hierop is reeds ingegaan bij de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de PvdA-fractie, onder 2.

Tevens vragen de leden waarom nergens is aangegeven dat scholen ook dienen zorg te dragen voor voldoende leerresultaten voor het verplichte vak Engels. Acht de regering dit wenselijk, zo vragen deze leden.

Hierop is reeds ingegaan bij de beantwoording van de vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie onder 2.

Vervolgens willen de leden weten waarom de groep leerlingen die naar het voortgezet speciaal onderwijs gaat of die korter dan vier jaar in Nederland verblijft, buiten de groep leerlingen wordt gelaten op basis waarvan de school wordt beoordeeld.

Het Cito heeft aangegeven dat de Cito-Eindtoets doorgaans geen goed beeld geeft van de capaciteiten van deze twee groepen leerlingen. Niet alle leerlingen met een indicatie voor het voortgezet speciaal onderwijs zullen, gelet op hun beperkingen, in staat zijn deze toets adequaat af te leggen. Gelet op de verwachte beheersing van de Nederlandse taal geldt dat ook voor leerlingen die korter dan vier jaar in Nederland verblijven.

Is het niet ook van belang dat een school goed scoort voor deze groep leerlingen, zo vragen zij. 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 is inderdaad van belang dat een school ook voor deze groep leerlingen een passend onderwijsaanbod heeft. De inspectie onderzoekt dit bij de indicator «leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften ontwikkelen zich naar hun mogelijkheden». De school wordt geacht alle leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften planmatige zorg te verlenen. Van belang daarbij is dat de school kan laten zien dat de betrokken leerlingen voldoende leerwinst boeken bij Nederlandse taal en/of rekenen en wiskunde. De school dient daartoe een ontwikkelingsperspectief (eind-niveau) voor deze leerlingen te bepalen, dit uit te werken met tussendoelen en de ontwikkeling van de leerlingen te volgen aan de hand van deze tussendoelen. De inspectie beoordeelt ook of de school de ontwikkelingsperspectieven heeft onderbouwd en of ze voldoende realistisch/ambitieuw zijn gelet op de capaciteiten van de betrokken leerlingen.

Kan de regering noemen welke extra mogelijkheden op basis van het onderwijsnummer in de toekomst een optie zullen zijn, zo vervolgen deze leden hun vragen.

Het onderwijsnummer maakt het mogelijk om meer verfijnde rekenmodellen te gaan toepassen, betere schattingen te maken en meer contextfactoren mee te nemen. In principe kan de eindscore van het onderwijs (centraal examencijfer of een andere indicator (kwalificatiewinst) worden gecorrigeerd voor kenmerken. Wanneer de score op individueel niveau bekend is, zoals bij het examencijfer het geval is, dan kan op individueel niveau worden gecorrigeerd. Een voorbeeld van een contextvariabele is het woonachtig zijn in een apcg (als indicatie voor de sociaal economische situatie). Leerwegondersteunend onderwijs is een ander kenmerk dat op individueel niveau kan worden gecorrigeerd. In de toekomst kan voorts worden vastgesteld of een leerling tussentijds is ingestroomd. Hiervoor zou kunnen worden gecorrigeerd als er aanwijzingen zijn dat daarvan een nadelige invloed uitgaat op het examenresultaat. Bovendien zijn met het onderwijsnummer correcties mogelijk met achtergrondkenmerken die aan de vier cijfers van de postcode kunnen worden verbonden, zoals het woonachtig zijn in een wijk met veel voorzieningen. Een precieze correctie voor bijvoorbeeld opleidingsniveau of sociaal economische status van de ouders is echter niet mogelijk.

Ook stellen de leden van de VVD-fractie de vraag of 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 en zo ja, wat de regering hier aan zou willen/kunnen veranderen. Als scholen leerlingen op een lager niveau zouden plaatsen (en de ouders en leerling daarmee instemmen) zal er geen sprake zijn van een hoger doorstroomrendement, omdat de inspectie vaststelt of leerlingen in het derde leerjaar in een schoolsoort dan wel leerweg zitten die overeenkomt met het advies van de basisschool. Het advies van de basisschool is voor de inspectie leidend bij de bepaling van de «opstroom». Zie ook ons antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de PvdA- en SP-fractie (onder 3).

De leden van de fractie informeren of het in theorie dus mogelijk is 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.

In theorie zou dit inderdaad kunnen, maar in de praktijk zal deze situatie zich niet of nauwelijks langdurig voordoen. Dit houdt ook verband met de inrichting van het risicogerichte inspectietoezicht. Onderdeel daarvan is dat ook schoolbesturen van scholen die zwak zijn eerder en indringender worden geïnformeerd. Deze scholen krijgen te maken met hetzelfde intensieve toezichtsregime als zeer zwakke scholen. Dit betreft dus ook de scholen die zwak zijn op grond van alleen het tekortschieten in de opbrengsten. Dit toezicht is erop gericht om te voorkomen dat deze school afglijden naar de status zeer zwak. Mochten desondanks de resultaten op dergelijke scholen onder de maat blijven dan kan de inspectie alsnog beredeneerd kiezen voor melding van de school aan de minister.

Verder willen deze leden weten hoe de inspectie beoordeelt of naar haar mening het onderwijsproces in een school tekort schiet. Of dit op basis van fysieke bezoeken gebeurt en in hoeverre ook klachten van ouders en leerlingen hier serieus in worden betrokken.

Gebaseerd op de WOT heeft de inspectie in haar toezichtskader vastgelegd welke indicatoren zij gebruikt om de kwaliteit van het onderwijsproces te beoordelen. Een aantal van deze indicatoren (in het PO 8, in het VO 10) zijn de zogenaamde normindicatoren die naast de opbrengsten bepalend zijn voor het toezichtarrangement dat een school/onderwijssoort/leerweg krijgt. Het toezichtskader bevat de exacte normering die de inspectie hanteert. Het constateren van een tekortschietend onderwijsproces gebeurt altijd op basis van fysieke bezoeken. Hoewel de inspectie geen klachtbehandeling van individuele ouders of leerlingen doet, worden klachten – mits de inspectie daar tenminste kennis van heeft – als signaal betrokken bij het toezicht.

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. 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 minister krijgt met dit wetsvoorstel inderdaad de bevoegdheid om in te grijpen. Hij is daartoe niet verplicht. Gezien de doelstelling van het wetsvoorstel – het mogelijk maken om in te grijpen bij ernstig of langdurig tekortschieten – zal van die bevoegdheid waar nodig gebruik worden gemaakt. Zoals al eerder in reactie op een soortgelijke vraag van de leden van de leden van de D66-fractie (onder 1) is aangegeven, zal daarbij een bestuurlijke afweging worden gemaakt. Mocht in een concreet geval een inhouding/beëindiging van de bekostiging op zodanige bezwaren stuiten dat «het middel erger is dan de kwaal» dan kunnen de bedoelde mogelijkheden ongebruikt worden gelaten. Het is niet de bedoeling om de toepassing van deze discretionaire bevoegdheid neer te leggen in beleidsregels.

Tegen een besluit om een bekostigingssanctie op te leggen en tegen een besluit om de school op te heffen dan wel de bekostiging te beëindigen staat bezwaar en beroep open volgens de regels van de Algemene wet bestuursrecht.

De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de regering nader toe te lichten op welke onderdelen van het onderwijsleerproces en de kwaliteitszorg wordt getoetst.

Voor het basisonderwijs betreft dit de volgende normindicatoren:

- De aangeboden leerinhouden voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde zijn dekkend voor de kerndoelen.
- De leerinhouden voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8.
- De school met een substantieel aantal leerlingen met een leerlingengewicht biedt leerinhouden aan bij Nederlandse taal die passen bij de onderwijsbehoeften van leerlingen met een taalachterstand.
- De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.
- De leraren leggen duidelijk uit.
- De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.
- De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.
- De school voert de zorg planmatig uit.

Voor het voortgezet onderwijs gelden als normindicatoren:

- Het leerstofaanbod in de onderbouw voldoet aan de wettelijke vereisten.
- Het leerstofaanbod in de bovenbouw is dekkend voor de examenprogramma's.
- De school met een substantieel percentage taalzwakke leerlingen heeft bij alle vakken een leerstofaanbod dat past bij de talige onderwijsbehoeften van deze leerlingen.
- De leraren zorgen ervoor dat leerlingen op een respectvolle manier met elkaar en met leraren omgaan.
- De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.
- De leraren leggen duidelijk uit.
- De leerlingen krijgen te maken met activerende werkvormen.
- De school heeft inzicht in de beleving van de sociale veiligheid door leerlingen en personeel en in de incidenten die zich op het gebied van sociale veiligheid op de school voordoen.
- De mentoren stimuleren het welbevinden en de motivatie van de leerlingen.
- De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.
- De school voert de zorg planmatig uit.

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 van de regering weten hoe zij hiermee rekening gaat houden in de beoordeling van de prestaties van scholen. De Onderwijsraad waarschuwt in zijn advies over de voorgestelde wetwijziging 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. Ook de leden van de SGP-fractie stellen hierover een vraag.

De waarschuwing van de Onderwijsraad is gebaseerd op een signaal van de VO-raad. De VO-raad heeft een onderzoek laten uitvoeren waaruit zou blijken dat de manier waarop de inspectie het rendement van de onder-

bouw bepaalt, niet betrouwbaar is. Dit onderbouwt de VO-raad door de aanname dat het gebruik van het basisschooladvies tot onbetrouwbaarheid leidt. Wij zijn het met die conclusie oneens. Het basisschooladvies, zo blijkt uit wetenschappelijk onderzoek<sup>1</sup>, hangt zeer sterk samen met de score voor de Cito Eindtoets en is een betrouwbare voorspeller van schoolsucces. Daarmee is de manier waarop de inspectie het onderbouwrendement beoordeelt, voldoende betrouwbaar. Voor verwijzing naar het speciaal onderwijs moet er meer aan de hand zijn dan het hebben van een (leer-)achterstand. Voor toelating tot het speciaal onderwijs gelden dan ook strikte indicatiecriteria.

De regering is zich ervan bewust dat teveel talenten van teveel leerlingen onderbenut worden, en dat deze leerlingen dus onderpresteren. Mede daarom is de Onderwijsraad gevraagd een advies op te stellen over vroegselectie op basis waarvan ons onderwijsstelsel in het licht van onderpresteren en uitblinken geoptimaliseerd kan worden. Hierover is uw Kamer op 17 maart 2009 geïnformeerd (Kamerstukken II 2008/09, 31 289, nr. 54). Het rapport van de Onderwijsraad wordt eind 2009 verwacht; het zal naar verwachting begin 2010 met een beleidsreactie aan uw Kamer gezonden worden.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering inzichtelijk kan maken 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. Tevens vragen zij op welke gronden dit oordeel rust en of dit oordeel impliceert dat de zorg van de overheid voor kwaliteit voorheen onvoldoende gestalte kreeg. Hierop is reeds ingegaan bij de beantwoording van eerdere vragen van de leden van de SGP-fractie (onder 2).

De leden vragen of door de voorgestelde wetwijziging 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. Hierop is reeds ingegaan bij de beantwoording van soortgelijke vragen van de PvdA-fractie, onder 3.

Verder vragen de leden van de SGP-fractie hoe de regering het tweede kritiekpunt uit de brief van de Werkgroep leerplicht en Leerrecht van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht van 6 april jongstleden beoordeelt.

Dit kritiekpunt van de werkgroep houdt in dat het stopzetten van de bekostiging van een school niet in het belang is van leerlingen en maatschappelijk onaanvaardbaar. Zoals in de toelichting van het wetsvoorstel uitgebreid is verwoord, moet de mogelijkheid van stopzetting van bekostiging worden beschouwd als een ultiem instrument. Een instrument dat primair is bedoeld als een stok achter de deur. Dit betekent niet dat het alleen een theoretische optie is. In zeer uitzonderlijke gevallen waarbij het evenzeer maatschappelijk onaanvaardbaar is om leerlingen blijvend bloot te stellen aan slecht onderwijs, kan stopzetting aan de orde zijn. Natuurlijk zal er dan nauwlettend op worden toegezien dat de leerlingen daarvan niet de dupe worden. Buiten kijf staat dan vanaf het moment van feitelijke stopzetting een beter alternatief voor de leerlingen voor handen moet zijn.

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 gebro-

<sup>1</sup> Onderbouwing van het standpunt kan worden gevonden in:

- a. Onderzoek van v.d. Lubbe, Verhelst, Heuvelmans en Staphorsius (Cito, 2005). Survey met 786 respondenten in het VO. Er zijn geen indicaties dat de steekproef niet representatief is: 58% vindt de kwaliteit van het basisschooladvies hoog, 8% zeer hoog en 26% beoordeelt de kwaliteit als redelijk. 1% beoordeelt de kwaliteit als laag en 7% geeft geen antwoord.
- b. Onderzoek van Luyten en Bosker (Ped. Studiën 2004: 81: 89–103). Leerprestaties leggen het meeste gewicht in de schaal bij het basisschooladvies. Het effect van achtergrondkenmerken is aanwezig, maar tegelijk ook beperkt. Op scholen die geen Cito-toets afnemen zijn de effecten van de achtergrondkenmerken sterker. De auteurs rapporteren over eerder onderzoek tussen de samenhang tussen toetsprestatie en eindadvies. Dit ligt steeds op een correlatie van .80. Bosker en Luyten vonden zelf .87. Zij concluderen dat er een toename is in de samenhang tussen toetsprestatie en basisschooladvies.
- c. Inspectie van het onderwijs (2007, Onder advisering in beeld). Het prestatieniveau is verreweg de belangrijkste factor bij de advisering voor het voortgezet onderwijs. Er zijn geen aanwijzingen dat allochtone groepen substantieel lagere of hogere adviezen krijgen. Wel komen zowel over- als onderadvisering voor.
- d. Inspectie van het onderwijs (2007, Aansluiting voortgezet onderwijs op het basisonderwijs). Ongeveer 25% zit in het derde leerjaar niet op het advies. Ca. 12–13% stroomt door naar een hogere onderwijssoort en ca. 11% stroomt af naar een lagere onderwijssoort dan door de basisschool werd geadviseerd. Bij de plaatsingsproblemen spelen zowel slechte aansluiting, onvoldoende informatie op de basisschool als slechte kwaliteit van de onderbouw in het VO een rol.



ken, 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. De invoering van minimale leerresultaten als bekostigingsvoorwaarde leidt niet tot een meer centralistische organisatie van de kwaliteitsbewaking. Ook wordt de autonomie van scholen niet ingeperkt. Voor de beoordeling van de leerresultaten wordt namelijk de bestaande systematiek van de inspectie gehanteerd. Binnen deze systematiek is en blijft voor scholen meer dan voldoende keuze- en inrichtingsvrijheid bij de wijze waarop zij het onderwijsleerproces vorm en inhoud geven. En daarmee dus ook in de wijze waarop zij hun leerlingen ondersteunen en stimuleren om het beste uit zichzelf te halen en daarmee zo goed mogelijke leerresultaten na te streven. Dat bij dit alles de minimum leerresultaten als bekostigingsvoorwaarde worden geformuleerd, is niet in strijd met de ontwikkeling naar meer autonomie van scholen. Ook dan blijft er namelijk sprake van dat de overheid aangeeft wat leerlingen aan het eind van hun schoolperiode moeten kennen en kunnen. En daarbij hoort onlosmakelijk dat scholen worden bevraagd op de resultaten (het «wat») die ze daarbij behalen.

Deze leden stellen de vraag in hoeverre de regering de rol van ouders erkent wanneer de kwaliteit van het onderwijs ernstig of langdurig onder de maat blijft. In welke mate bepaalt het keuzegedrag van bewuste ouders de prikkel voor scholen om aan kwaliteitsverbetering te werken, zo vragen deze leden. Ook vragen zij waarom als vanzelfsprekend wordt aangenomen dat de overheid dit probleem moet oplossen, zo vragen deze leden.

Ook de leden van de D66-fractie hebben dit punt aangekaart en we zijn daarop ingegaan onder 1. Wij erkennen terdege het belang van de positie van de ouders van leerlingen bij het onderwijs. Niet alleen in algemene zin, maar zeker ook wanneer het de betrokkenheid van ouders betreft wanneer de kwaliteit van het onderwijs op de school van het kind naar het oordeel van de inspectie ernstig of langdurig onder de maat blijft. In zo'n geval wijst de inspectie het betrokken schoolbestuur er op dat de ouders daarover dienen te worden geïnformeerd. Daarbij is het inspectierapport met het kwaliteitsoordeel over de school via de website van de inspectie door alle ouders te raadplegen. Qua signalering vervult de maandelijks op dezelfde website gepubliceerde lijst van zeer zwakke scholen ook een belangrijke rol. De inspectie stuurt na vaststelling van het rapport van het kwaliteitsonderzoek waarin de school/onderwijssoort/leerweg zeer zwak is bevonden, een brief aan de oudergeleding van de medezeggenschapsraad dat vier weken later het rapport zal worden gepubliceerd op de website van de inspectie. Een negatief inspectieoordeel zal veel ouders niet onberoerd laten. Ouders van leerlingen op de school zullen de school daarop aanspreken. Daarnaast vormt de status zeer zwak ook geen goed visitekaartje van de school. Het kan invloed hebben op de aanmeldingen van nieuwe leerlingen. Van dit alles gaat natuurlijk ook een prikkel uit naar de school om de zaak weer op orde te krijgen. Bij dit alles moeten de ouders er staat op kunnen maken dat de overheid vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijsstelsel, toeziet op essentiële onderdelen van de kwaliteit van het onderwijs. En zoals gezegd de ouders ook toegang verschaft tot de bevindingen daarover. Daarbij is het niet zo dat de overheid vervolgens het probleem zelf oplost. Dit blijft altijd een verantwoordelijkheid van het betrokken bestuur en de school. De overheid ziet er op toe dat dit in voldoende mate gebeurt.

Zij vragen eveneens of de regering nog ruimte ziet voor een onderscheid tussen openbare en bijzondere scholen. Naar onze mening dient er geen onderscheid te zijn tussen openbare en bijzondere scholen. Alle scholen dienen te voldoen aan dezelfde wettelijke

voorschriften, óók op het punt van minimum leerresultaten. De achtergrond van deze bepalingen is immers te waarborgen dat leerlingen voldoende kwalitatief onderwijs krijgen. Het is daarbij volstrekt irrelevant of de leerling onderwijs volgt op een openbare of een bijzondere school.

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 analyse delen wij niet. De kern van het vernieuwde toezicht is een verlegging van het accent van stimulerend toezicht naar risicogericht toezicht. Daarbij wordt aangetekend dat toezicht per definitie een handhavende, controlerende component heeft. Bij het risicogericht toezicht vormen de onderwijsresultaten van een school niet de enige, maar wel een belangrijke graadmeter bij de beoordeling van de noodzaak of een school in aanmerking komt voor een aangepast (geïntensiveerd) toezicht-arrangement. De inspectie gaat daarover het gesprek aan met het schoolbestuur als direct verantwoordelijke. Het onderhavige wetsvoorstel is geheel in lijn met deze benadering.

Deze leden vragen een commentaar op de geciteerde passage uit de memorie van toelichting bij de Wet op het Onderwijstoezicht<sup>1</sup> waaruit blijkt dat uitbreiding van het systeem van deugdelijkheidseisen voor het afdwingen van kwaliteit ongewenst en ineffectief is. Bij de totstandkoming van de WOT werd destijds inderdaad door de regering het uitgangspunt van stimulerend toezicht gehanteerd. Daarvoor had de regering de in de memorie van toelichting omschreven redenen. Uitbreiding van het systeem van deugdelijkheidseisen werd mede daarom niet als het geëigende instrument beschouwd om de gewenste hoogwaardige kwaliteit af te dwingen. Inmiddels is de regering – mede door de in de praktijk opgedane ervaringen en het inzicht dat het soms wenselijk is om de wijze van meten en beoordelen van leerresultaten aan nieuwe inzichten en instrumenten aan te passen – tot een hernieuwd uitgangspunt gekomen. Door het ontbreken van een minimum standaard voor de basiskwaliteit als bekostigingsvoorwaarde, is het niet altijd mogelijk om in uitzonderlijke situaties waar in de kwaliteit van het onderwijs ernstig of langdurig tekortschiet, effectief als overheid te handelen. De regering heeft het signaal uit de samenleving dat ook in de voornoemde uitzonderlijke gevallen adequaat en effectief overheidsoptreden wordt verlangd ter harte genomen en het wenselijk geacht in het onderhavige wetsvoorstel invulling aan deze oproep te geven en haar koers bij te stellen.

Zij vragen waarom nu verwacht mag worden dat een uitbreiding van het systeem van deugdelijkheidseisen geen negatieve gevolgen zal hebben voor het zelfcorrigerend vermogen van instellingen. Het zelfcorrigerend vermogen van scholen blijft naar onze mening volledig gehandhaafd. Zoals hiervoor reeds aan de orde kwam, komt de onderhavige bekostigingsvoorwaarde over de minimum leerresultaten pas in beeld als een school door de inspectie bij de minister is aangemeld (op grond van artikel 14 WOT) voor een bestuurlijk natraject. Er is dan dus al sprake van een situatie waaruit is gebleken dat het zelfcorrigerend vermogen van de school niet of in elk geval onvoldoende functioneert. Als de school zelf in gebreke blijft om de kwaliteit te verbeteren is er ons inziens alle reden om vanuit de overheid actie te ondernemen.

Ook willen zij weten hoe het verschil van inzicht over de meetmethode al zo lang heeft kunnen voortduren.

Het verschil van inzicht tussen de VO-raad en de inspectie is een onderwerp van voortdurend overleg tussen beide partijen. Dat overleg heeft ook tot lichte bijstellingen van de beoordeling door de inspectie in de afgelopen jaren geleid. In de komende jaren zal ook, met name vanwege de verdere invoering van het onderwijsnummer, de meetmethode verder

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 27 783, nr. 3.

worden verfijnd. Op het verschil van inzicht als zodanig zijn we reeds ingegaan bij de beantwoording van de vraag van de D66-fractie (onder 3).

Tevens vragen deze leden of de regering kan 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.

De inspectie beschikt bij de correctie van de leerresultaten naar achterstanden over het volgende instrumentarium: lwoo, leerlinggewicht en leerplusarrangementen (apcg).

Is de verwachting ten principale te rechtvaardigen dat meetmethoden van de Inspectie door voortschrijdend inzicht geperfectioneerd kunnen worden, zo vragen zij verder.

Het ligt in de rede dat de meetmethoden van de inspectie verder geperfectioneerd worden. De beschikbare gegevens vanwege de verdere invoering van het onderwijsnummer maken bijvoorbeeld in de komende jaren verbetering van de bepaling van het instroomniveau van leerlingen mogelijk, evenals bepaling van het doorstroomrendement naar het vervolgonderwijs. Daarmee krijgt het element «toegevoegde waarde» een verdere invulling. Verder bereidt de inspectie voor om vanaf volgend jaar aan de huidige relatieve beoordeling al een absolute norm te gaan toevoegen bij de score voor het centraal examen.

Hoe moet in dit verband bijvoorbeeld geoordeeld worden over het gegeven dat de Inspectie soms op eerdere methoden terug moet komen, vragen zij.

De inspectie is niet op eerdere meetmethoden teruggekomen, anders dan dat de bestaande meetmethoden verder zijn geperfectioneerd.

De leden vragen hoe de regering wil voorkomen dat scholen onder de voorgestelde systematiek voor hen negatieve elementen op ongewenste wijze elimineren.

Op het moment dat de inspectie onvoldoende of onvoldoende betrouwbare gegevens heeft om tot een beoordeling van de opbrengsten te komen, zal dit als een risicosignaal worden opgevat en onderwerp van gesprek met het schoolbestuur zijn. In de systematiek is voorzien in een werkwijze in geval van ontbrekende gegevens. Verder zit in de opbrengstensystematiek een balansmodel ingebouwd. Het is mogelijk om op één van de indicatoren hoog te scoren door ongewenst strategisch gedrag, maar dat werkt dan direct negatief uit bij andere indicatoren. De school kan bijv. door een groot verschil tussen schoolexamen en centraal examen een hoog rendement in de bovenbouw bereiken (iedereen slaagt zonder vertraging), maar dit leidt tot een negatieve beoordeling van het verschil en tot een lage beoordeling van de score van het centraal examen.

Deze leden vragen ook hoe wordt voorkomen dat negatieve effecten worden doorgeschoven naar andere schoolsoorten, bijvoorbeeld bij de overgang van basisschool naar middelbare school.

De wet legt vast dat de resultaatmeting en -beoordeling uitsluitend betrekking kunnen hebben op examenresultaten en doorstroomrendement. Op dit moment vat de inspectie deze elementen in vier indicatoren:

- het doorstroomrendement in de onderbouw (van basisschooladvies naar derde jaar);
- het doorstroomrendement in de bovenbouw (van derde jaar naar diploma);
- het gemiddeld cijfer van het centraal examen;
- de afstand tussen het gemiddelde van het centraal examen en het schoolexamen.

De resultaatbeoordeling op basis van de combinatie van deze indicatoren brengt de opbrengstprestatie van de school optimaal in beeld en verdisconteert mogelijk strategisch gedrag van scholen. Bijvoorbeeld, scholen die strategisch de doorstroom vergroten zullen dat uiteindelijk terugzien in lage eindexamencijfers, omdat ze leerlingen te snel naar het examen toegeleiden. De vier indicatoren werken als een balanced score card model. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de school het onderbouwrendement «strategisch» of «kunstmatig» verhoogt door veel leerlingen op een hoger niveau te laten doorstromen, maar wanneer die leerlingen ten onrechte te hoog zijn doorgestroomd (omdat ze dat niveau niet hebben) wordt dat merkbaar in het bovenbouwrendement en de score van het centraal examen die lager zullen zijn.

Een tweede voorbeeld. Een school kan het bovenbouwrendement en het slagingspercentage kunstmatig verhogen door het schoolexamen hoger te beoordelen. Dit strategisch gedrag komt dan tot uitdrukking in een te groot verschil tussen de cijfers voor het schoolexamen en centraal examen en een laag centraal examen. Middelbare scholen die leerlingen kansen bieden op een hogere opleiding dan het basisschool-advies worden door dit wetsvoorstel niet «afgestraft» als die leerlingen er een jaar langer over doen om hun diploma te halen. Het blijven zitten van een leerling wordt weliswaar als een minpunt gezien bij de berekening van het doorstroomrendement, maar de opstroom naar een hogere afdeling als een pluspunt. Tezamen leidt dat tot een neutrale score, die ook wordt behaald bij leerlingen die niet opstroomden en niet blijven zitten. De beoordeling zal, zoals hiervoor reeds aangegeven, alleen negatief uitvallen als de «opgestroomde» leerlingen niet alleen een jaar langer over hun opleiding doen, maar ook slechte scores bij het examen. Die negatieve beoordeling geeft dan terecht weer dat het niet ging om een kans bieden, maar om een overschatting van de mogelijkheden van de leerling.

Vervolgens stellen zij de vraag of de status van beginnende eindtoetsen onder druk kan komen te staan.

In het basisonderwijs bestaat geen begintoeets. Wel gebruikt ruim 95 procent van de basisscholen toetsen voor medio groep 3 uit het leerlingvolgsysteem. Zo'n 98 tot 99 procent van de scholen neemt een eindtoets of toetsen in groep 8 af om de leerresultaten bij hun leerlingen vast te leggen. De status van deze toetsen komt niet onder druk te staan, deze blijft hoog.

## **4. FUNCTIESCHEIDING INTERN TOEZICHT EN BESTUUR EN CODE GOED BESTUUR**

### **4.1 Functiescheiding**

De leden van de PvdA-fractie vragen de reactie van de regering op de bezwaren van GMW-advocaten van 23 januari 2009<sup>1</sup> die namens haar cliënte Stichting voor Islamitisch Onderwijs Ibn Ghaldoun bezwaar maakte tegen de verwijzing in een voetnoot in de memorie van toelichting. In een reactie op genoemde brief is aan GMW-advocaten bericht dat de klacht zich richt tegen een gedraging van de formele wetgever. De formele wetgever is geen bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1, tweede lid, van de Awb en om die reden is het bezwaar niet als klacht in de zin van artikel 9:1 Awb aangemerkt. Een afschrift van de desbetreffende brief is verzonden aan de voorzitter van uw Kamer.

Vervolgens stellen deze leden de vraag of wij het zuiver achten als de politiek in deze alle problemen onbenoemd laat totdat de bestuursrechter en – mogelijk – strafrechter hebben geoordeeld.

---

<sup>1</sup> Parlisnr. 2009D03328.

Naar onze mening zal dat van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Een probleem benoemen in de betekenis van informeren zal naar onze mening vrijwel altijd mogelijk zijn. Benoemen in de betekenis van in het openbaar bespreken, bediscussiëren, zal minder op zijn plaats zijn. Belangrijke factor daarbij is of de partijen die met elkaar een conflict hebben op vergelijkbare wijze hun mening voor het voetlicht kunnen brengen. Als wij bijvoorbeeld een zaak aan een rechter hebben voorgelegd, dan is dat omdat wij daar reden voor zien. We kunnen u over die zienswijze informeren, maar het is dan aan de rechter om daarover een oordeel uit te spreken. Ook als een bevoegd gezag een kwestie aan de rechter heeft voorgelegd naar aanleiding van een besluit van ons is het naar onze mening niet gepast om in de politiek onze inhoudelijke opvatting over de kwestie aan de orde te stellen. Onze tegenpartij heeft die mogelijkheid immers niet. Dit laat onverlet het informatierecht dat uw kamer heeft op grond van artikel 68 Grondwet.

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, zo vragen deze leden. Wij zijn van mening dat het antwoord op de vorige vraag geen kwestie is van «doofpotbeleid», maar een gevolg van de democratische spelregels die we in Nederland hanteren.

De leden van de SP-fractie stellen de vraag waarom er niet voor is 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, zo vragen zij. 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? Deze leden vragen de regering deze vraag te beantwoorden aan de hand van concrete mogelijkheden van de gemeente.

Hier speelt de afweging over de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan de functiescheiding intern toezicht – bestuur in die gevallen waarin het bestuur van het openbaar onderwijs is verzelfstandigd. Deze vraag is relevant omdat de afgelopen periode door gemeenten het bestuur van veel openbare scholen is verzelfstandigd, doorgaans in de vorm van een stichting.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat in een dergelijk geval de stichting openbaar onderwijs gaat functioneren met een Raad van Toezicht, die daarbij de nodige toezichtstaken (waaronder goedkeuring begroting en jaarverslagen) van de gemeenteraad overneemt. Het is een mogelijkheid maar geen verplichting. Indien de gemeenteraad er voor opteert om zelf alle toezichtstaken te blijven uitoefenen, dan volstaat dat ook. Het is met andere woorden de gemeenteraad die in overleg met de betrokken stichting openbaar onderwijs, uiteindelijk bepaalt of al dan niet wordt overgestapt op een Raad van Toezicht. Deze beslissing is dus democratisch gelegitimeerd.

Indien dit besluit wordt genomen dan is er geen reden om de in te stellen Raad van Toezicht een wezenlijk ander takenpakket op te dragen dan de Raden van Toezicht die opereren in het bijzonder onderwijs. De Raad van Toezicht binnen het openbaar onderwijs moet immers ook volwaardig kunnen opereren. Daartoe behoort de goedkeuring van de begroting en het jaarverslag. Dit past ook bij het karakter van de bestuurlijke verzelfstandiging die namelijk ook een vermogensrechtelijke en financiële scheiding van het openbaar onderwijs inhoudt. Het openbaar onderwijs maakt vanaf dat moment geen onderdeel meer uit van de gemeentebegroting, noch van het budgetrecht van de gemeenteraad. Dit alles heeft niets te maken met het op een zijspoor zetten van de gemeenteraad. De gemeen-

teraad heeft namelijk zelf beslist om het openbaar onderwijs bestuurlijk op afstand te zetten. De verzelfstandiging heeft als beoogd effect dat het bestuur van het verzelfstandigd openbaar onderwijs en niet langer het gemeentebestuur, als een in alle opzichten volwaardig schoolbestuur functioneert. Daarmee is dit bestuur ook voluit verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en kan daar ook rechtstreeks vanuit het inspectietoezicht op worden aangesproken. Dit geeft de gemeente voluit de gelegenheid om – zonder last van de bekende dubbele pet – zich te richten om het lokale onderwijsbeleid. Bij dit alles is zekergesteld dat de overheidsinvloed aanwezig is en blijft in het verzelfstandigde bestuur. Dit geldt natuurlijk ook voor de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Maar het bestuurlijk op afstand zetten van het openbaar onderwijs betekent ook dat de gemeente beperkte (formele) mogelijkheden heeft tussentijds bij te sturen in het beleid. Dit is ook logisch omdat dit als risico heeft dat de gemeente dan te veel op de stoel van het verzelfstandigd bestuur gaat zitten. Dit neemt niet weg dat de gemeente alle mogelijkheden heeft voluit het gesprek aan te gaan met het bestuur van het openbaar onderwijs bijvoorbeeld in het kader van het overleg over de Lokaal Educatieve Agenda, maar ook op basis van het jaarlijks door het bestuur uit te brengen verslag van haar werkzaamheden aan de gemeenteraad. Daarnaast behoudt de gemeenteraad ten principale de mogelijkheid om bij ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet in actie te komen door zelf de bestuurs- en toezichttaken weer uit voeren en zondig de stichting te ontbinden.

Verder vragen de leden van deze fractie of het beleggen van alle verantwoordelijkheden bij de Raad van Toezicht gevolgen heeft over het wanneer en het waarom van sluiting.

Het beleggen van verantwoordelijkheden bij de Raad van Toezicht heeft geen gevolgen voor de eventuele toepassing van de ultieme sanctie van sluiting van een school vanwege het ernstig of langdurig tekortschieten in onderwijskwaliteit. De beoordeling of in het uiterste geval deze sanctie moet worden toegepast wordt geheel ingegeven door de constatering dat het onderwijs ernstig of langdurig slecht is en staat in die zin los van de wijze waarop de functiescheiding is vormgegeven. Wel kan en moet het eigenlijk zo zijn dat de Raad van Toezicht – naast het externe toezicht van de inspectie – het interne toezicht zo oppakt dat het bestuur en de betrokken school maximaal worden geprikkeld om de onderwijskwaliteit zo snel mogelijk weer op orde te brengen. In dit opzicht versterken het interne en externe toezicht elkaar.

Ook willen zij weten waarom er niet voor is 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 vragen waarom de regering er voor gekozen heeft dat ieder bestuur een eigen vorm kan kiezen voor de scheiding van bestuur en toezicht in plaats van een daadwerkelijke scheiding via verschillende organen.

Ter voorkoming van misverstanden wijzen wij er op dat het wetsvoorstel het principe van een functiescheiding van intern toezicht – bestuur vastlegt, maar dat de wijze waarop daaraan organisatorisch invulling wordt gegeven aan de besturen is. De Raad van Toezicht is daarbij een modaliteit maar zeker niet de enige. Juist met het oog op de grote bestuurlijke diversiteit in het funderend onderwijs, waarin ook voluit recht moet worden gedaan aan vormen van bestuurlijke kleinschaligheid, bestaat er alle gelegenheid op een andere – qua organisatie lichtere – wijze invulling te geven aan de functiescheiding. In de memorie van toelichting (artikelsgewijs) worden hiervan een aantal voorbeelden genoemd. Bij al deze voorbeelden geldt onverkort dat de interne toezichthouder of -houders

onafhankelijk van het bestuur functioneren en een aantal bij wet opgedragen toezichtstaken dienen uit te voeren. Dit aspect vinden wij van groter belang dan het voorschrijven dat het toezicht alleen via verschillende organen kan worden ingericht. Gezien deze mogelijkheid om het intern toezicht toe te snijden op de bestuurlijke maat van de onderwijsinstellingen, gaat er van het wetsvoorstel geen stimulans uit om als bestuur verder te gaan fuseren.

De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de regering nader toe te lichten in hoeverre het introduceren van de bekostigingsvoorwaarde over de functionele scheiding van toezicht en bestuur noodzakelijk is in het licht van de ontwikkelingen in de verschillende sectoren.

Het onderwijs heeft een belangrijke publieke functie, die met publieke middelen wordt bekostigd. In alle sectoren van het onderwijs hebben schoolbesturen een grote mate van autonomie en daarmee de mogelijkheid om zelf het beleid te bepalen en de publieke middelen daarvoor aan te wenden. Dit gaat gepaard met een professionalisering van de bestuursfunctie. Voorop staat dit moet leiden tot goed onderwijsbestuur waarbij onderwijsinstellingen in staat worden gesteld en worden gestimuleerd om kwalitatief goed onderwijs te verzorgen. Het is een gezamenlijk streven van zowel het veld als de rijksoverheid om de kwaliteit van het onderwijsbestuur te versterken. Daarbij past een doorzichtige bestuurlijke organisatie waarbij het bestuur bereid is zijn keuzes en besluiten binnen de eigen organisatie kritisch te laten toetsen en om zich daarover te verantwoorden. Een belangrijk element daarvan is toepassing van het governancebeginsel van scheiding tussen bestuur en intern toezicht. De aanwezigheid van intern toezicht is een belangrijk gegeven en signaal voor de (professionele) bestuurder. Hij of zij moet handelen binnen de afgesproken kaders, waarbij de toezichthouder vanuit zijn verantwoordelijkheid meekijkt, meedenkt en meeweegt. Deze redenering is ook terug te vinden in de recentelijk verschenen Toolkit Toezicht Onderwijs<sup>1</sup>, dat is uitgebracht door het Nationaal Register Commissarissen en Toezichthouders in samenwerking met onder andere de MBO-, VO- en PO-raad. Deze redenering komt ook tot uiting in onze regelgeving voor de verschillende onderwijssectoren. Naast onderhavig wetsvoorstel wordt verwezen naar de per 1 april 2009 op dit punt in werking getreden wetwijziging voor de MBO-sector. Daarnaast is bij uw Kamer het wetsvoorstel Versterking besturing HO (Kamerstukken II 2008/09, 31 821) in behandeling, waarvan de regeling van het intern toezicht onderdeel uitmaakt.

De leden van de D66-fractie vragen op welke gronden hier onderscheid kan worden gemaakt tussen verschillende soorten scholen en hoe deze keuze voor een functionele scheiding zich verhoudt tot de mogelijkheid voor bestuurders om in dit toezicht te participeren. Levert dit geen belangenverstremming op, zo vragen deze leden.

Zoals hiervoor al is opgemerkt regelt het wetsvoorstel de totstandkoming van de functie van intern toezicht in het funderend onderwijs. De wijze waarop deze functie organisatorisch wordt ingericht, is een aangelegenheid van het bestuur. Daarbij wordt vanuit de wetgever geen onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten scholen. Dit doet recht aan de bestuurlijke diversiteit en de inrichtingsvrijheid in het funderend onderwijs. De voorgestelde vrijheidsgraad voor de inrichting van de toezichtfunctie wordt wel ingekaderd door een aantal voorwaarden dat gericht is op het waarborgen van een eigenstandige en onafhankelijke positie van het intern toezicht binnen de organisatie. Het gaat dan om voorwaarden als het specifiek benoemen van toezichtfuncties, gescheiden houden van toezichtfuncties en reguliere bestuursfuncties, benoeming op basis van openbare profielen en de bepaling dat de toezichthouder onafhankelijk van het bestuur functioneert. Hieruit spreekt voldoende dat volgens het

---

<sup>1</sup> Toolkit/Toezicht onderwijs (Nationaal Register Commissarissen en Toezichthouders, mei 2009, Den Haag).

wetsvoorstel een vermenging van de toezichts- en bestuursfunctie, en daarmee ook belangenverstrengeling, niet is toegestaan.

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 en waarom bijvoorbeeld niet is ingezet op een verdere professionalisering van bestuursleden. Verder vragen zij of helder kan worden gemaakt dat het absoluut niet langer houdbaar is om de keuze voor een bestuursvorm bij het bestuur te laten. 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, zo vragen deze leden.

Het introduceren van de functiescheiding moet worden geplaatst in het perspectief van ontwikkelingen als autonomieversterking, bestuurlijke schaalvergroting, toegenomen bestedingsvrijheid, vermaatschappelijking van het onderwijs en professionalisering van bestuurstaken. Deze ontwikkelingen hadden en hebben ook hun invloed in het funderend onderwijs. Daarmee zijn ook de bestuurlijke verhoudingen in de afgelopen jaren gewijzigd. Zo wordt vanwege hun publieke functie veel meer van scholen en schoolbesturen verwacht dat zij zich actief naar hun omgeving verantwoorden. Daarin valt nog veel te verbeteren. In het licht van deze ontwikkelingen heeft de Onderwijsraad al in zijn advies *Degelijk onderwijsbestuur* (2004) het principe van functiescheiding tussen toezicht en bestuur bepleit. Daarbij heeft hij aangegeven dat de variëteit aan inrichting van besturen moet blijven bestaan. Dit is ook de lijn waarvoor in het wetsvoorstel is gekozen. Een lijn die vooral is ingegeven door de overweging hoe het beste kan worden ingespeeld op genoemde ontwikkelingen. En dus niet is gebaseerd op kwalificaties over het gebrekkig functioneren van besturen.

Daarbij merken wij op dat juist het voortgaande proces van professionalisering van bestuursleden, al dan niet via het aanstellen van bezoldigde bestuurders of door het delegeren van bestuurstaken aan het (bovenschools) management, leidt tot een ontwikkeling waarbij veel van de «klassieke, vrijwillige bestuurders» gaandeweg hun bestuursrol meer richten op de hoofdlijnen van beleid en daarmee opschuiven in de richting van de rol van intern toezichthouder. Het is mede door deze ontwikkeling dat het wenselijk is om binnen de besturing van het funderend onderwijs de genoemde functiescheiding duidelijk te markeren. Dit tast naar ons oordeel de keuze voor een bestuursvorm niet wezenlijk aan omdat zoals hiervoor al is uiteengezet, de scheiding in hoge mate naar eigen inzicht en daarmee ook binnen de bestaande bestuursvorm kan worden gerealiseerd. Dit geldt ook voor kleine schoolbesturen in het basisonderwijs, waarbij bijvoorbeeld het «one-tier» model goede diensten kan bewijzen. Dit model ziet op de modaliteit dat binnen een bestaande bestuursvorm een of meer functionarissen specifiek worden belast met de taken van intern toezichthouder. Gegeven de geboden vrijheid in de inrichting van de toezichtfunctie zien wij geen reden om te voorzien een mogelijkheid voor ontheffing van het aanbrengen van de functiescheiding.

Vervolgens vragen de leden van deze fractie hoe de invoering van de verplichte (onder)scheiding tussen bestuur en toezicht is te verenigen 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.



Ter versterking van de legitimatie is, zoals de Onderwijsraad adviseert in De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs, voor te stellen dat specifiek voor de interne toezichthouder er een algemene opvatting ontstaat over de inhoudelijke oriëntatie van zijn functioneren, waarbij de aspecten van maatschappelijke legitimatie en horizontale dialoog als aandachtspunten genoemd worden. De toezichthouder zou er dan, naast een aantal formele toezichtstaken, primair op kunnen toezien dat het bestuur deze aspecten goed oppakt, daarvoor een strategie heeft, dit borgt door instrumenten en aangeeft wat met de inbreng van de omgeving wordt gedaan. Het belang van deze aspecten onderschrijven wij. Daarbij behoren ook aspecten als aandacht voor voortdurende verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en dienstverlening, voor stakeholders, voor verantwoording over beleid, voor besteding van middelen en bereikte onderwijsopbrengsten en voor de versterking van de rol en positie van de professional binnen de eigen organisatie. In de genoemde Toolkit Toezicht Onderwijs worden deze aspecten ook gerekend tot beginselen van goed bestuur en goed intern toezicht. Hierin komt de legitimatie tot uiting over hoe een bestuur het functioneren ziet van zijn school of scholen. Goed intern toezicht prikkelt het bestuur bij voortdurende om dit te laten zien. De scheiding bestuur – intern toezicht is dus juist bedoeld om de legitimatie van het onderwijs te versterken in plaats van te verzwakken.

Hoe past dit wetsvoorstel bij de oproep van de Onderwijsraad tot een cultuur van bescheidenheid, zo vragen deze leden. De oproep van de Onderwijsraad dient geplaatst te worden in het licht van de tendens naar bezoldigde, professionele bestuurders in het funderend onderwijs. Dit in navolging van een eerdere ontwikkeling in het HO en MBO. Deze nieuwe categorie van bestuursfuncties past een cultuur van bescheidenheid en dienstbare opstelling ten aanzien van het primaire proces in de scholen. Deze oproep onderschrijven wij volledig. Wij vinden ook dat de interne toezichthouders een rol hebben er op toe te zien dat deze elementen, ook wanneer het bestuur professionaliseert, behouden blijven en waar nodig corrigerend optreden. Dit geldt overigens niet alleen een taak van het toezicht. Via bijvoorbeeld de weg van de medezeggenschap kan hierop ook gericht invloed worden uitgeoefend.

Tenslotte vragen zij hoe de regering omgaat met het gegeven dat bestuursvormen waarin ouders kunnen participeren, zoals de vereniging, onder druk staan, zo vragen de leden. De regering heeft geen bemoeienis met de bestuursvorm van een rechtspersoon in het bijzonder onderwijs. Zonder over precieze gegevens te beschikken, hebben ook wij de indruk dat de vereniging als rechtspersoon in het funderend onderwijs afneemt. Wellicht heeft dit te maken met een verandering van oriëntatie van ouders op de school. Ouders zoeken naar andere wegen om betrokken te worden bij het onderwijs van hun kinderen dan via bijvoorbeeld deelname aan de Algemene Ledenvergadering. Wat de regering in samenspraak met het veld doet, is voorwaarden scheppen waardoor de betrokkenheid van ouders op tal van andere manieren wordt gestimuleerd. Dit draagt ook bij aan een betere kwaliteit van het onderwijs. Wij vinden dat belangrijk. Recent is dit belang uiteengezet in de brief aan uw Kamer over ouderbetrokkenheid (brief van 29 april 2009, Kamerstukken II 2008/09, 31 293, nr. 38), waarbij ook een overzicht is gegeven van lopende en voorgenomen beleidsacties rond dit onderwerp.

#### **4.2 Sectorcodes goed bestuur**

De leden van de PvdA-fractie stellen de vraag hoe de regering de constatering beoordeelt dat ruim de helft van de islamitische scholen zwak, of zeer zwak is en ook leerwijzen-scholen al vanaf de dag dat ze overheidsgeld

ontvangen onder verscherpt toezicht staan. Tevens vragen deze leden hoe de regering staat 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.

Dit punt is reeds aan de orde geweest bij de beantwoording van vragen van de leden van de VVD-fractie onder 1. De regering vindt dat de problematiek die achter deze constatering schuilt slagvaardig moet worden aangepakt. Dit gebeurt ook. De in de actieplannen aanpak van zwakke en zeer zwakke scholen neergelegde maatregelen zijn natuurlijk ook onverkort van toepassing op de hier genoemde scholen. Deze maatregelen zijn er op gericht te voorkomen dat scholen zwak of zeer zwak worden en om scholen die dat wel zijn, maximaal te prikkelen er zo snel als mogelijk weer bovenop te komen. De mate waarin de inspectie risico's aanwezig acht, bijvoorbeeld op het punt van de onderwijsopbrengsten, bepaalt de aard en de inzet van maatregelen. Indien er risico's zijn dan wordt het toezichtarrangement verscherpt. Indien nodig kan dit al vanaf het moment dat een school van start gaat.

Op het pleidooi van de wethouders van de G4 heeft de regering bij monde van staatssecretaris Dijksma in uw Kamer gereageerd<sup>1</sup>. Daarbij is aangegeven dat het op voorhand aan een rechtspersoon ontnemen van het grondwettelijk recht tot oprichting van een nieuwe school ingewikkeld ligt. Dit betekent een inperking van de vrijheid van stichting. Daarbij komt dat een school pas beoordeeld kan worden wanneer deze feitelijk is begonnen. In relatie tot dit vraagstuk wacht de regering met belangstelling een aangekondigd initiatiefwetsvoorstel af van het lid Jan Jacob van Dijk. Dit voorstel ziet mogelijk op het aanscherpen van eisen aan nieuwe scholen omwille van het waarborgen van voldoende onderwijskwaliteit. Onder tussen wordt ook door ons verkend wat in juridische zin de ruimte is om binnen de bestaande grenzen van artikel 23 Grondwet aanvullende eisen te stellen bij de stichting van nieuwe scholen waarbij (bestuurlijke) risico's spelen ten aanzien van de te verwachten onderwijskwaliteit.

De leden van de SP-fractie willen weten hoe vrijblijvend de uitvoering is van een sectorcode die is aangewezen door de minister en welke middelen de regering tot haar beschikking heeft 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 uitvoering van de sectorcode als bedoeld in het onderhavige wetsvoorstel (volgens het principe pas toe of leg uit) is nooit vrijblijvend. Het wetsvoorstel legt immers de verplichting op om in het jaarverslag de gehanteerde code voor goed bestuur te vermelden en verantwoording af te leggen over de afwijkingen van die code. In het wetsvoorstel wordt een (beperkt) aantal inhoudelijke eisen aan de code gesteld. Het niet naleven van de verplichting om de gehanteerde code in het jaarverslag op te nemen en verantwoording af te leggen over eventuele afwijkingen van die code kan leiden tot bekostigingssancties. Het aanwijzen van een code bij algemene maatregel van bestuur geeft in dat opzicht geen zwaardere verplichting. De aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur is meer een ondersteuning van de initiatieven tot zelfregie van de sectoren.

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. Zij vragen of de regering het probleem ziet van een informatieachterstand van deze «stakeholders» temeer omdat de jaarverslagen van het onderwijs voor leken niet

---

<sup>1</sup> Vragenuur Handelingen 2008/2009, nr. 70, pag. 551–5514, vragen lid Jasper van Dijk over het bericht «G4 wil scholen kunnen weren».

altijd goed te volgen zijn. Heeft de regering nagedacht over de versterking van de positie van leerlingen en ouders in deze, zo vragen zij. Leerlingen en ouders kunnen op verschillende manieren toezicht houden op de naleving van de sectorcode goed bestuur. Een school die volgens dit principe werkt, heeft intern toezicht, een (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad ((G)MR) en een klachtenprocedure, hanteert een systeem van interne kwaliteitszorg, legt verantwoording af via het jaarverslag en overlegt regelmatig met de direct belanghebbenden bij het onderwijs van de school. De Wet medezeggenschap op scholen (WMS) heeft de medezeggenschapspositie van ouders, leerlingen en personeel ten opzichte van het bestuur versterkt. Het bevoegd gezag is verplicht ter informatie het jaarverslag aan de (G)MR te leveren. De (G)MR heeft het recht om alle aangelegenheden die de school aangaan te bespreken en een voorstel in te dienen. Verder kan nog de faciliteitenregeling worden genoemd. Hiermee kunnen de kenniskloof en mogelijke informatieachterstanden worden ondervangen. Het voorgaande betreft het interne toezicht dat is gebaseerd op de horizontale verantwoording die de instelling aflegt aan die organen binnen de instelling. Ook extern zijn er diverse initiatieven die de kwaliteit van en informatievoorziening over het onderwijs borgen. Naast de verticale verantwoording die de instelling aflegt aan de Inspectie van het onderwijs gaat het om de publicatie van diverse benchmarkgegevens zoals die bijvoorbeeld door dezelfde Inspectie, Cfi, VO-raad en AOb op hun site worden gepubliceerd. Ouders, leerlingen, personeel en bestuurders worden gestimuleerd om gebruik te maken van deze gegevens. Vergelijking van de eigen resultaten met die van onderwijsinstellingen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie is een sterke prikkel tot het verbeteren van de resultaten. Het gaat om zowel kwalitatieve als financiële gegevens. Ouders, leerlingen, personeel en andere belanghebbenden in en om de onderwijsinstelling zullen het bestuur hier zonedig op aanspreken en om concrete verbeteringen vragen. We vinden deze vorm van horizontale verantwoording dan ook erg belangrijk. Ook met behulp van al deze instrumenten kan de eventuele informatieachterstand van alle betrokkenen worden ingelopen.

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. Een sectorcode voor goed bestuur is een instrument van en voor het onderwijsveld om via zelfregulering de kwaliteit van het bestuur te verbeteren. Wij vinden het een goede zaak als de sector zijn opvattingen over goed bestuur expliciteert. Het zou mogelijk zijn om het ook volledig een zaak van de sector te laten zijn en het niet als een wettelijke verplichting op te leggen. Hiervoor hebben we niet gekozen, omdat we willen waarborgen dat elk bevoegd gezag een code hanteert en toepast (danwel uitlegt waarom van de code wordt afgeweken). In dat laatste komt tot uitdrukking dat het bevoegd gezag vrijheid van handelen heeft, mits beargumenteerd.

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.

Zoals reeds aangegeven in antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de SP-fractie is aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur meer een ondersteuning van de initiatieven tot zelfregie van de sectoren. In eerste instantie wordt de ontwikkeling van een of meer codes aan de sector overgelaten. Aanwijzing van een code zal in overleg met de brancheorganisaties (PO-Raad en VO-Raad) gebeuren.

Deze leden vragen vervolgens op basis waarvan de drie wettelijke vereisten waaraan de code moet voldoen, tot stand gekomen zijn. In het oorspronkelijke wetsvoorstel zoals dat aan de Raad van State is voorgelegd, maakten deze elementen onderdeel uit van van de zorgplicht voor goed bestuur. De Raad van State adviseerde om voor alle elementen zoals die werden genoemd in de desbetreffende zorgplichtbepaling het principe «pas toe of leg uit» te hanteren. Aan dat advies is gedeeltelijk tegemoet gekomen door de onderhavige elementen op te nemen als verplicht onderdeel van de code. Gedeeltelijk, omdat de scheiding van toezicht en bestuur (een van de oorspronkelijke elementen van die zorgplicht) als wettelijke verplichting is gehandhaafd. Aan die scheiding kan niet voorbij worden gegaan met een beroep op het «pas toe of leg uit» principe.

Is de selectie niet behoorlijk willekeurig en zijn er niet andere eisen te bedenken die minstens van gelijk belang zijn, zo vragen zij. Er zijn ongetwijfeld andere eisen te bedenken. Wij hebben er echter voor gekozen het aantal verplichte elementen van de code (positie professional, integere bedrijfsvoering en horizontale verantwoording) zo beperkt mogelijk te houden en ons te beperken tot elementen die naar ons oordeel moeten terugkomen in de organisatie van de school.

## **5. TOEZICHT EN HANDHAVING**

De leden van de CDA-fractie vragen zich allereerst af of de overheid moet komen tot de aanwijzing van één code. Verder vragen zij aan welke criteria moet worden voldaan, vooraleer de regering een code zal aanwijzen. Zoals hiervoor al aan de orde is geweest, zien wij de code in de eerste plaats als een instrument dat door en voor de sector is ontwikkeld. De criteria waaraan moet worden voldaan, zijn de criteria die in het wetsvoorstel zijn genoemd (artikel 171, vijfde lid, WPO en vergelijkbare artikelen in WEC en WVO). Voor het overige wordt het aan de sector overgelaten. Een aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur moet niet worden gezien als een «goedkeuring» van een code, maar meer als een ondersteuning van initiatieven van zelfregie van de sector.

Verder vragen de leden van deze fractie 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 het dat dat door de inspectie gebeurt en zo ja, wordt daarmee dan niet de horizontale verantwoording doorkruist door het verticale toezicht, zo vervolgen zij hun vragen.

De inspectie ziet toe op de naleving van wettelijke voorschriften (verticaal toezicht). Een van die voorschriften betreft de verantwoording over de gehanteerde code voor goed bestuur. Het bestuursverslag moet een vermelding bevatten van de gehanteerde code en de verantwoording over de afwijkingen van die code. Als de verantwoording niet overeen zou komen met de werkelijkheid op schoolniveau dan is het aan de belanghebbenden (intern toezichthouder, medezeggenschapsraad, ouders, leerlingen, personeel) om het bevoegd gezag hierop aan te spreken (horizontaal toezicht). In die zin hebben dus zeker ook belanghebbenden een rol in het toezicht op de naleving van de code. Zie ook mijn antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie onder 4.

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.

Deze leden stellen de vraag waarom is de bevoegdheid voor ouders om een deel van het toezichthoudend orgaan te benoemen nog geen gemeengoed is.

In dit wetsvoorstel is inderdaad niet voorzien in een voordrachtsrecht voor ouders, juist om de onafhankelijkheid van het toezichthoudend orgaan te waarborgen. Een voordracht door ouders zou de indruk kunnen wekken dat de desbetreffende toezichthouder de belangen van ouders zou behartigen.

De leden van deze fractie vragen welke gevolgen de wetswijziging zal hebben voor de structuur en positie van diverse groeperingen binnen het primair en voortgezet onderwijs.

De structuur en positie van diverse geledingen binnen de onderwijsorganisatie wijzigen niet wezenlijk door het wetsvoorstel. De invoering van de functiescheiding leidt er wel toe dat binnen de onderwijsorganisatie zichtbaar moet worden gemaakt waar en bij wie de onafhankelijke uitoefening van interne toezichtstaken (statutair) zijn of worden belegd. De genoemde geledingen zijn alle betrokken bij de vormgeving daarvan. Ouders/leerlingen en personeel hebben daarvoor garanties via de medezeggenschap. Dit geldt ook voor de helderheid die iedere organisatie moet geven over de toedeling van bestuurlijke bevoegdheden aan organen/functionarissen.

In aansluiting hierop stellen zij de vraag aan de orde of 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, de bestuurders in het onderwijs niet veel meer moeten worden gezien als werkgevers.

De rechtspersonen in het onderwijs hebben per definitie de rol van werkgever voor het personeel dat in dienst is van de rechtspersoon. Daarbij wordt geconstateerd dat – los overigens van dit wetsvoorstel – al langer een ontwikkeling gaande is dat de functie van vrijwillige, onbezoldigde bestuurder steeds meer plaats maakt voor die van professionele, bezoldigde bestuurder. Ook laatstbedoelde bestuurders (benoemd door de raad van toezicht) worden aangemerkt als personeel van de rechtspersoon. Het wetsvoorstel sluit hierop aan.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom de bekostigingsvoorwaarde ten aanzien van de leerresultaten niet zal leiden tot een toename van de administratieve lasten.

Hierop is reeds ingegaan bij de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie, onder 2.

De leden van de SP-fractie vragen wanneer er sprake is van ernstige verwaarlozing van de omgang met betrokken en wie dat uiteindelijk beoordeelt.

In artikel 163b, tweede lid, onderdeel d, van de WPO (en vergelijkbare artikelen in WEC en WVO) is aangegeven dat daaronder wordt verstaan intimidatie of bedreiging van personeel, leerlingen of ouders door een bestuurder of toezichthouder. Of sprake is van wanbeheer en dus van een situatie waarin kan worden overgegaan tot het geven van een aanwijzing, is ter beoordeling aan de minister. Uiteraard kan een besluit tot het geven van een aanwijzing ter beoordeling worden voorgelegd aan de rechter.

Deze leden vragen vervolgens of – als het bestuur een aanwijzing naast zich neerlegt, die op vertrek van de bestuurder is gericht – 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 is. 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. In zo'n geval valt te denken aan een ontslagverzoek bij de civiele rechter. Die mogelijkheid is echter aan strikte voorwaarden gebonden. Er moet dan sprake zijn van financieel wanbeheer waarbij over de onrechtmatigheid van die handelingen in redelijkheid op het moment dat deze werden verricht geen verschil van mening kon bestaan. Als een gang naar de rechter niet haalbaar is, behoort een bekostigingssanctie tot de mogelijkheden. Daarbij zal maatwerk nodig zijn om de continuïteit van het onderwijs niet in gevaar te brengen.

Deze leden vragen voorts wat de concrete verwachtingen zijn ten aanzien van het instellen van een boetesysteem in de interventieladder en hoe voorkomen wordt dat deze boetes de kwaliteit van het onderwijs verder aantasten, terwijl de bestuurder op zijn plaats blijft. Dit wetsvoorstel introduceert geen boetesystematiek.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom in het wetsvoorstel zelf onderscheid wordt gemaakt tussen stopzetten van de bekostiging (bij bijzondere scholen) en het echte opheffen (bij openbare scholen). Het verschil is van juridische aard. Op grond van artikel 23 Grondwet kan iedereen een school stichten. Wil men zo'n school voor bekostiging in aanmerking laten komen dan zijn daar voorwaarden aan verbonden, namelijk de voorschriften van bijvoorbeeld de WPO. Voldoet de school niet langer aan de voorwaarden dan kan alleen de bekostiging worden beëindigd. Het is aan de oprichter van de school om te beslissen of het wegvallen van de bekostiging ook leidt tot opheffing van de school. Het stichten van openbare scholen gebeurt echter door de overheid. De overheid kan zulke scholen dan ook weer sluiten (mits er voldoende openbaar onderwijs is). Deze systematiek is overigens ook nu reeds in de wet te vinden, zie bijvoorbeeld de artikelen 153, 157, 158 en 160 WPO).

Deze leden voegen daaraan de vraag toe in hoeverre de verwachting reëel is dat stopzetten van de bekostiging ook in alle gevallen daadwerkelijk sluiting tot gevolg heeft.

Gezien het grote aantal bekostigde scholen en het naar verhouding zeer geringe aantal particuliere scholen, is het ons inziens een reële verwachting dat het stopzetten van de bekostiging ook zal leiden tot een daadwerkelijke sluiting van de school.

Acht de regering de kans aanwezig dat er bij bijzondere scholen 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.

De mogelijkheid dat anderen dan de overheid een school financieren is aanwezig. De nu bestaande particuliere scholen zijn daarvan het bewijs. Zij worden immers ook nu al gefinancierd door ouders. Misschien ten overvloede merken we nog op dat ook voor particuliere scholen in de Leerplichtwet 1969 (kwaliteits)voorschriften zijn opgenomen. Als ouders hun kind de leerplicht willen laten vervullen aan een particuliere school, dan kan dat alleen aan een school die aan die voorwaarden voldoet. Als het niet voldoen aan minimum leerresultaten het gevolg zou zijn van het niet hanteren van de kerndoelen, zal de inspectie op grond van artikel 1a1, eerste lid, onderdeel a, van de Leerplichtwet 1969 een negatief advies uitbrengen. Dat betekent dat op die school de leerplicht niet kan worden vervuld.

De vraag van deze leden of de regering een indicatie kan geven bij hoeveel scholen sprake zal zijn van stopzetten van de bekostiging na invoering van dit wetsvoorstel, moeten we ontkennend beantwoorden.

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. Deze leden vragen vervolgens of de regering niet op zijn minst een lijst kan geven van mogelijk te nemen maatregelen waaraan de Kamer moet denken bij een aanwijzing. De leden van de SGP-fractie stellen een vergelijkbare vraag.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, is het van belang om in geval van maatregelen die voortkomen uit een bestuurlijke aanwijzing, maatwerk te kunnen betrachten. Gezien de aard van het wanbeheer kan de aanwijzing ook andere maatregelen inhouden dan het aansturen op ontslag van bestuurders of de verplichting om aanvullend bijstand of expertise in te schakelen. Al dan niet in combinatie met dit soort maatregelen kan het ook gaan om een opdracht om interne organisatorische maatregelen te treffen die borgen dat het wanbeheer zich niet meer voordoet, het laten verrichten van een externe audit of het nemen van persoonlijke maatregelen indien het wanbeheer samengaat met het ernstig disfunctioneren binnen de niet bestuurlijke geledingen van de organisatie. Een wettelijke opsomming terzake kan de effectiviteit van de bestuurlijke aanwijzing onbedoeld belemmeren. Daarbij komt dat een dergelijke opsomming niet nodig is vanuit het oogpunt van rechtszekerheid. Het wetsvoorstel stelt immers dat de maatregel proportioneel moet zijn («evenredig aan het doel waarvoor zij wordt gegeven»). Het betrokken bestuur kan dit ter toetsing aan de bestuursrechter voorleggen.

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. Een dergelijk overzicht is niet te geven omdat voor zo ver er sprake was van bestuurlijke problemen waarbij OCW betrokken was, deze niet qua aanpak noch qua oplossing werden benaderd op basis van de nu in dit wetsvoorstel neergelegde limitatieve gronden van bestuurlijk wanbeheer. Een dergelijke reconstructie is ook niet met terugwerkende kracht te geven.

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. Tot nu toe is eenmaal (en in dat geval met succes) een verzoek om ontslag ingediend bij de rechtbank. Op dit moment is dus nog geen sprake geweest van concrete problemen bij de rechtsgang naar de burgerlijke rechter. Hiervoor (onder 2) is reeds ingegaan op de door de regering gevoelde behoefte om echter ook bestuurlijk te kunnen optreden.

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.

De gevallen getuigen naar onze mening van situaties waarin ingrijpen noodzakelijk is. Zo'n ingreep zal in eerste instantie bestaan uit het geven van een aanwijzing aan het betrokken bevoegd gezag. Als de aanwijzing wordt opgevolgd en een einde komt aan het wanbeheer is dat een snellere weg dan die via de burgerlijk rechter. Zoals reeds eerder aangegeven kan overigens de aanwijzing ook een andere inhoud hebben dan het ontslag van een bestuurder.

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.

Wij delen de opvatting van deze leden dat sprake zou zijn van een oneigenlijke vermenging van juridische relaties niet. Van een bevoegd gezag mag worden verwacht dat het de school op een goede wijze leidt, zeker als die school wordt bekostigd uit publieke middelen.

## **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.

De verwachting is dat van deze sanctie een preventieve werking uitgaat die er toe leidt dat of de betrokken school in kwestie alsnog voldoende kwalitatief herstelt of dat het betrokken bestuur zelf besluit tot opheffing van de school. In alle gevallen zal het effect op de rijksbegroting uiterst beperkt zijn. Dit ook omdat in het geval sluiting op grond van dit wetsvoorstel aan de orde is, er voor wordt gezorgd dat er voor de leerlingen een passende alternatieve voorziening is. De inverdieneffecten van een stopzetting zullen in de praktijk teniet worden gedaan door de kosten van de alternatieve voorziening.

## **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 regering is van oordeel is dat geen sprake is van een strijdigheid van artikel 23 noch dat sprake zou zijn van een forse inperking van dat artikel. Het stellen van minimumvoorwaarden aan leerresultaten (niet het «hoe», maar het «wat») vloeit voort uit de permanente overheidsaandacht voor het onderwijs. De legitimiteit om in te grijpen in gevallen waarin sprake is van een ernstig of langdurig tekortschietende kwaliteit is terug te voeren op de verantwoordelijkheid van de overheid voor het stelsel als geheel (artikel 23, eerste lid, Grondwet). Bovendien wordt in en bij wet helder en eenduidig aangegeven wat de wetgever verstaat onder minimumleerresultaten. Gecombineerd met procedurele waarborgen worden willekeur en rechtsonzekerheid voorkomen.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
S. A. M. Dijkema

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
J. M. van Bijsterveldt-Vliegthart