

Vergaderjaar 2015–2016

33 862

Voorstel van wet van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht

Nr. 24

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 augustus 2016

Met deze brief informeer ik u over de uitkomsten van de door uw Kamer verzochte evaluatie van de bestaande deugdelijkheidseisen in de onderwijswetgeving van het funderend onderwijs. De deugdelijkheidseisen zijn aanhoudend onderwerp van aandacht van de wetgever. Regering en Staten-Generaal wisselen direct of indirect veelvuldig van gedachten over nagenoeg alle deugdelijkheidseisen. Uit de inventarisatie is gebleken dat een klein aantal eisen minder actueel is.

Gedurende de parlementaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel Bisschop, Van Meenen en Rog in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht heb ik toegezegd uw Kamer nader te informeren over de bestaande deugdelijkheidseisen in de onderwijswetten van het funderend onderwijs.¹ Daarvoor zijn ze conform de motie Straus en Dijkgraaf getoetst op hun hedendaagse toepassing, consistentie en effectiviteit in het toezicht.² Ook zijn de deugdelijkheidseisen, conform de motie Bruijn, getoetst op noodzaak in relatie tot de bijdrage aan de onderwijskwaliteit.³

Alle bestaande deugdelijkheidseisen in de sectorwetten van het funderend onderwijs zijn in samenspraak met de Inspectie van het Onderwijs (verder: inspectie) tegen het licht gehouden. Daarbij is gekeken naar het actuali-

¹ Kamerstuk 33 862. Het wetsvoorstel is op 8 maart 2016 door de Eerste Kamer aanvaard en vervolgens als wet gepubliceerd in Stb. 2016, nr. 179. Deze wet zal op 1 juli 2017 in werking treden.

² Motie Straus en Dijkgraaf, Kamerstuk 33 862, nr. 19.

³ Motie Bruijn c.s., Kamerstuk 33 862, F.

teitsgehalte en of de inspectie toezicht kan houden op de naleving van de deugdelijkheidseisen in de dagelijkse onderwijspraktijk.

Leeswijzer

De voorliggende brief schetst de context waarin het debat over de deugdelijkheidseisen is opgekomen. Daarna ga ik in op wat er anno 2016 wordt verstaan onder het begrip deugdelijkheidseisen en werk ik de toetsingsonderdelen hedendaagse toepassing en bijdrage aan de onderwijskwaliteit alsmede consistentie en effectiviteit in het toezicht nader uit. De uitkomsten van de evaluatie en het vraagstuk van periodieke herijking komen op hoofdlijnen aan de orde. Tot slot wordt een klein aantal eisen specifiek besproken. In de bijlage is elke deugdelijkheidseis van commentaar voorzien⁴.

Context en reikwijdte

Tijdens de parlementaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel Bisschop, Van Meenen en Rog is gedebatteerd over de vraag of voldoende duidelijk is op welke (juridische) grondslag het toezicht en de rapporten van de inspectie zijn gebaseerd. Met het initiatiefvoorstel is verhelderd dat alleen het toezicht op de naleving van deugdelijkheidseisen kan leiden tot een oordeel van de inspectie, waaraan eventueel handhavende maatregelen kunnen worden verbonden.

Zowel de motie Straus en Dijkgraaf als de motie Bruijn benadrukt het grote belang van de deugdelijkheidseisen in het onderwijsbestel. Niet alleen zijn het de minimumeisen waaraan het onderwijs moet voldoen, het zijn ook de ankerpunten voor de inspectie om haar toezicht naar in te richten. Door de Kamerleden is verzocht van de bestaande deugdelijkheidseisen in het funderend onderwijs een actueel overzicht op te stellen en deze eisen te toetsen op hun hedendaagse toepassing, consistentie, effectiviteit en hun bijdrage aan de onderwijskwaliteit.

Bij de inventarisatie van de deugdelijkheidseisen voor het funderend onderwijs is gekeken naar de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), de Wet op de expertisecentra (WEC) en de Wet medezeggenschap op scholen (WMS). Zij bevatten alle deugdelijkheidseisen.

Deugdelijkheidseisen

Al vanaf de introductie van artikel 23 Grondwet is het begrip deugdelijkheidseis en de invulling ervan onderwerp van aanhoudende discussie.

Het vijfde lid van artikel 23 Grondwet geeft de wetgever de opdracht «eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele van de openbare kas te bekostigen onderwijs» te stellen. Deze eisen moeten de deugdelijkheid, of behoorlijkheid van de gang van zaken, van het bekostigde bijzonder onderwijs en het openbare onderwijs in gelijke mate waarborgen, met inachtneming van de vrijheid van richting in het bijzonder onderwijs. De eisen kunnen in verband met de vrijheid van het bijzonder onderwijs van vorm verschillen, zolang ze een gelijkwaardig resultaat hebben.

In de memorie van toelichting bij de Wet op het onderwijstoezicht werd het begrip deugdelijkheidseisen als volgt omschreven: «Bij deugdelijkheidseisen gaat het om objectieve criteria die voor alle instellingen gelijk gelden, het betreft kaders (eisen aan leraren, organisatie, schooltijden en

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

dergelijke) en inhoudelijke opdrachten (kerndoelen, soms ook proceskenmerken) waaraan elke instelling in een bepaalde onderwijssector moet voldoen. Dat een instelling aan de desbetreffende wettelijke voorschriften voldoet, geeft aan dat het onderwijs een zekere basiskwaliteit heeft.»⁵

Deugdelijkheidseisen vervullen in de verhouding overheid en onderwijs een kwaliteitsnormerende functie met betrekking tot de gang van zaken in de school in ruime zin. Anno 2016 zijn het verplichtingen die aan het bekostigde onderwijs (en wat betreft enkele basale eisen ook aan het niet-bekostigd onderwijs) worden opgelegd, met als doel een zekere basiskwaliteit van de onderwijsinrichting en het functioneren van de school te waarborgen. Aan de niet-naleving van deugdelijkheidseisen kunnen voor het bekostigd onderwijs sancties worden verbonden. Deugdelijkheidseisen moeten op hoofdlijnen gebaseerd zijn op voldoende duidelijke, en voor zover mogelijk, objectieve wettelijke normen. Is objectiviteit van normen niet mogelijk, dan vragen rechtszekerheid en de beginselen van behoorlijk bestuur dat dit wordt gecompenseerd met procedurele maatstaven, zoals een adequate rechtsbescherming.⁶

De Onderwijsraad heeft uitgaande van de strekking van artikel 23 Grondwet in zijn advies *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief* een helder antwoord gegeven op de vraag welke eisen de overheid mag stellen aan scholen die gaan over het realiseren van «daadwerkelijke kwaliteit». De Onderwijsraad meent dat de overheid een grote verantwoordelijkheid heeft. In de eerste plaats is het haar stelselverantwoordelijkheid om de kwaliteit te garanderen en om centrale normen te stellen aan vakinhouden, prestaties, examinering en bevoegdheden van leerkrachten. In de tweede plaats is die verantwoordelijkheid gestoeld op internationaal recht en de verplichting om minimumregels te stellen met betrekking tot inhoud, relevantie en kwaliteit van het onderwijs (artikel 13 Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten).

In het verenigen van de grondwettelijke zorgplicht van de overheid en de vrijheid van scholen spelen de deugdelijkheidseisen een centrale rol. Ze geven de grenzen van de autonomie van de scholen aan en maken overheidsingrijpen mogelijk bij het overschrijden ervan. Een breed gedeelde opvatting is dat de wetgever, regering en Staten-Generaal, gelet op artikel 23, tweede lid, van de Grondwet, terughoudend moet zijn bij het formuleren van deugdelijkheidseisen. Een stelling die overigens ook resoneert in de motie Bruijn en die ik onderschrijf.

Toets – hedendaagse toepassing en bijdrage aan de onderwijskwaliteit

Zijn de deugdelijkheidseisen in het funderend onderwijs nog wel van deze tijd? En dragen ze bij aan de onderwijskwaliteit?

Zoals ook in de kabinetsreactie van 11 september 2015 op het initiatiefwetsvoorstel Bisschop, Van Meenen en Rog is verwoord, is sprake van een permanent proces van herijking van de deugdelijkheidseisen.⁷ Bijna elke wijziging van de sectorwetten behelst een wijziging van deugdelijkheidseisen en is ingegeven door de gedachte daarmee bij te dragen aan een verdere verbetering van de onderwijskwaliteit. Deze eisen zijn geïntegreerd in een wettelijk systeem, waarin stelselkenmerken, de aanspraken van schoolbesturen op de overheid en de verplichtingen van schoolbesturen zijn geregeld. Met het initiatiefwetsvoorstel Bisschop, Van

⁵ Kamerstuk 27 783, nr. 3, p.10–11.

⁶ Kabinetsreactie op advies Onderwijsraad «Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief» (2012).

⁷ Kamerstuk 33 862, nr. 14.

Meenen en Rog is ook een aantal deugdelijkheidseisen geactualiseerd, waaronder de eisen van de systematische kwaliteitszorg en het doorlopende ontwikkelingsproces van leerlingen.

Voor het bepalen van de tijdsperiode waaraan de mate van actualiteit wordt afgemeten, is aangesloten bij de motie Bruijn. Daarin is voorgesteld eens in de vier jaar te toetsen op de noodzaak van de deugdelijkheidseisen in relatie tot de bijdrage aan de onderwijskwaliteit. Bij de toets op hedendaagse toepassing is er vanuit gegaan dat alle deugdelijkheidseisen die sinds 1 januari 2012 in de vorm van een wetswijziging in de Tweede Kamer aan de orde zijn geweest actueel zijn. In een herijkingscyclus van vier jaar kan ik me vinden. Al wijs ik er op dat de gebruikelijke wettelijke evaluatietermijn vijf jaar bedraagt. De hedendaagse toepassing is opgevat als: «is de deugdelijkheidseis nog van deze tijd, is hij nog relevant, wordt er nog datgene van scholen mee gevraagd wat een wezenlijke bijdrage levert aan kwalitatief hedendaags onderwijs en aan het goed functioneren van de school?»

De afgelopen vier jaar is menig debat met zowel de Tweede als de Eerste Kamer gevoerd over een keur aan onderwerpen die hun beslag (gaan) krijgen in bestaande of nieuwe deugdelijkheidseisen. Daarbij valt te denken aan het curriculum (bijvoorbeeld Onderwijs2032), het jaarlijks terugkerende debat over examens in het voortgezet onderwijs (waarbij ook de eindtoets in het primair onderwijs aan de orde is), de voorzieningenplanning en de bekostiging van het funderend onderwijs. Tijdens al deze debatten komt direct of indirect de vraag aan de orde of een bepaalde deugdelijkheidseis relevant is en ter zake doende waar het gaat om bijdragen aan het verbeteren van de onderwijskwaliteit.

De WMS dateert van 2006 en is in 2012 integraal geëvalueerd.⁸ In 2013 is een motie aangenomen die oproept de WMS op een aantal punten te wijzigen.⁹ De WMS en de deugdelijkheidseisen die deze wet bevat, zijn daarom niet in deze evaluatie meegenomen. Ook de sectorwetten voor Caribisch Nederland zijn niet separaat geëvalueerd. Enerzijds bevatten de sectorwetten voor Caribisch Nederland inhoudelijk nagenoeg dezelfde deugdelijkheidseisen. Anderzijds wordt met andere instrumenten – zoals de onderwijsagenda – recht gedaan aan de eigen dynamiek van de BES-eilanden.

Nagenoeg alle deugdelijkheidseisen zijn de afgelopen vier jaar op enigerlei wijze onderwerp geweest in de communicatie tussen Staten-Generaal en het kabinet dan wel zijn de komende periode onderwerp van gesprek.

Toets – consistentie en effectiviteit in het toezicht

Zijn de deugdelijkheidseisen in hun verhouding tot elkaar in de respectievelijke sectorwetten consistent? En kan de inspectie effectief toezicht houden op de deugdelijkheidseisen?

Voor wat betreft de vraag naar consistentie wordt onderscheid gemaakt tussen materiële (inhoudelijke) en formele (vormgeving) consistentie. Waar het de materiële consistentie betreft is getoetst of er binnen de sectorwetten deugdelijkheidseisen zijn die ogenschijnlijk tegenstrijdig met elkaar zijn. Daarnaast is getoetst of er in het oog springende discrepanties zijn tussen de verschillende sectorwetten. Er zijn slechts in zeer beperkte

⁸ Kamerstuk 33 223, nr. 1.

⁹ Kamerstuk 33 495, nr. 17. De wijzigingen zijn verwerkt in het wetsvoorstel versterking bestuurskracht Kamerstuk 34 251.

mate materiële verschillen in deugdelijkheidseisen aangetroffen die niet verklaarbaar zijn door het onderscheid in de sector waarvoor ze gelden. Een duidelijk verschil tussen sectoren van het funderend onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs is het ontbreken van een heldere grondslag voor het financiële continuïteitstoezicht. Dit is wel in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en overigens ook in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) opgenomen, maar ontbreekt in de WPO, WEC en WVO. Dit is een lacune waarin in samenspraak met de inspectie zou moeten worden voorzien. Mogelijke uitwerkingen worden nu door de inspectie onderzocht. De toepasbaarheid, actualiteit en consistentie van de wetgeving binnen en tussen de sectoren is iets dat steeds om aandacht vraagt.

Als het om de formele consistentie van de sectorwetten gaat, is merkbaar dat de vele wijzigingen in de loop der decennia hun weerslag hebben gehad op de onderscheiden onderwijswetten (bijvoorbeeld de verschillende regelingen in de WPO en WVO met betrekking tot de verklaring omtrent het gedrag). Voor de oudste sectorwet- de WVO – is dan ook een technisch voorstel in voorbereiding waarvoor ook het verbeteren van de formele consistentie de aanleiding vormt.

Bij de toetsing van de effectiviteit van het toezicht is uitgegaan van het in te voeren gedifferentieerd toezicht. Bij deze vorm en daarbij behorende risicogerichte uitwerking van toezicht kan op een effectieve en sluitende manier toezicht worden gehouden door de inspectie op de naleving van de bestaande deugdelijkheidseisen.

Uitkomst evaluatie

Uit de inventarisatie aan de hand van de hiervoor beschreven en besproken criteria zijn er 27 artikelen in het funderend onderwijs die nadere bespreking behoeven. Deze artikelen kunnen in drie categorieën worden verdeeld.

De eerste categorie betreft artikelen die alles in ogenschouw nemend aangemerkt kunnen worden als niet langer noodzakelijk. Een van de kenmerken van actuele wet- en regelgeving is de aanwezigheid van een duidelijke nut en noodzaak van deze wet- en regelgeving. Nu de nut en noodzaak van deze categorie artikelen lijkt te ontbreken, stel ik voor deze artikelen te laten vervallen.

Een tweede categorie zijn artikelen die wel degelijk nuttig en noodzakelijk zijn – ze hebben de tand des tijds doorstaan – maar die niet meer geheel aansluiten op de onderwijspraktijk anno 2016, bijvoorbeeld als gevolg van de toenemende digitalisering. Ik stel voor deze categorie artikelen te actualiseren.

De derde categorie artikelen zijn artikelen waarvan de inspectie aangeeft in de toezichtspraktijk enige mate van concretisering nodig te achten om effectief toezicht te kunnen houden. Daarover wordt het gesprek met de inspectie nu gevoerd. Naar aanleiding daarvan kom ik met een voorstel om deze artikelen aan te passen.

1. Ontbrekende noodzaak

Primair en speciaal onderwijs

- * Artikel 44 WPO en artikel 48 WEC (Ouders gelegenheid geven ondersteunende werkzaamheden te verrichten). Dit artikel schrijft iets voor dat scholen zelf willen en waar veel scholen ook beleid op

hebben. Het artikel is in 1994 voor het laatst gewijzigd (in het kader van regionale verwijzingscommissie) en heeft geen actuele waarde meer.

- * Artikel 57 WPO (Maximaal aantal uren godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs). Dit artikel is niet meer actueel en zal bij de parlementaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel Ypma, Voordewind en Rog ten einde levensbeschouwelijk onderwijs en godsdienstonderwijs op openbare scholen te bekostigen, nader moeten worden bezien.¹⁰
- * Artikel 161 WPO (Doorgeven leerlingenaantallen). Met de invoering van het onderwijsnummer zijn de leerlingaantallen op elk moment beschikbaar voor het berekenen van de bekostiging. Hoewel de telling van de leerlingen op 15 oktober nog steeds relevant is, hoeven schoolbesturen dus niet meer apart verplicht te worden dit voor die datum aan te leveren.

Funderend onderwijs

- * Artikel 32d WVO, artikel 30 WEC, artikel 30 WPO (Document inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding). Dit artikel betreft een inspanningsverplichting voor scholen. Het wel of niet aanwezig zijn van een document draagt niet bij aan de evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding. Dit specifieke artikel werd ook door Kamerlid Straus genoemd als voorbeeld van het (gebrek aan) actualiteitsgehalte van de deugdelijkheidseisen. Ik sluit me bij haar aan.

2. Actualiseren

Primair onderwijs

- * Artikel 10a WPO (Leerresultaten). Als onderdeel van de ontwikkeling van het toezicht en de afstemming op de wensen uit de praktijk, zoekt de inspectie in haar toezicht naar manieren om het begrip «resultaten» of «opbrengsten» op termijn breder op te vatten.

Funderend onderwijs

- * Artikel 24a WVO, artikel 22 WEC, artikel 13 WPO (Schoolgids). De eisen die gesteld worden aan het publiceren van de schoolgids zijn niet geheel in lijn met 2016. De mogelijkheid van digitale publicatie zou meer van deze tijd zijn.
- * Artikelen 32, 53 en 59 van de WPO, artikelen 32, 56 en 62 van de WEC en artikelen 33, 34, 35, 43a en 51 van de WVO (Verklaring omtrent het gedrag). Het huidige systeem van het controleren van het gedrag van potentiële werknemers in het onderwijs is gebaseerd op de technische mogelijkheden uit het verleden. Door technische ontwikkelingen is in een aantal sectoren zoals de kinderopvang inmiddels gekozen voor een systeem van permanente screening, waarbij veroordelingen tijdens het dienstverband kunnen leiden tot het intrekken van de VOG. Ik zal onderzoeken of een dergelijk systeem wenselijk en mogelijk is in het onderwijs.

3. Concretisering ten behoeve van de toezichtspraktijk

Primair onderwijs

- * Artikel 8 WPO (Onderwijstijd). De regels zijn vrij gedetailleerd uitgewerkt, niet altijd is helder hoe deze details ten goede komen aan

¹⁰ Kamerstuk 34 246.

de onderwijskwaliteit. Bijvoorbeeld de vraag hoeveel vierdaagse schoolweken een school in een jaar mag geven, en welke vrije dagen daar wel en niet onder vallen.

- * Artikel 45 WPO (Verklaring omtrent het gedrag Overblijfkrachten). Voor het toezicht op de aanwezigheid van een VOG bij overblijfkrachten is het nodig dat geregeld wordt dat deze bewaard moet worden.

Funderend onderwijs

- * Artikel 27 WVO, artikel 40a WEC, artikel 40c WPO (Eisen aan de toelating, verwijdering, voorwaardelijke bevordering en verblijfsduur praktijkonderwijs) behoeft actualisatie. Zoals het artikel nu is geformuleerd is niet duidelijk dat er binnen 24 uur gemeld moet worden aan de inspectie dat een leerling geschorst of verwijderd is.

De inspectie heeft naar aanleiding van deze inventarisatie te kennen gegeven dat het aspect van financiële continuïteit in het funderend onderwijs waarop zij ook toezicht houdt bij onderwijsinstellingen beter geborgd zou moeten worden dan nu het geval is. Naar aanleiding van de casuïstiek in het middelbaar beroepsonderwijs rond Amarantis en Berechja is duidelijk dat het toezicht door de inspectie niet zonder een financiële component kan. In tegenstelling tot de WEB en de WHW bevatten de WVO, WPO en WEC geen specifieke grondslag voor de financiële continuïteit van een school. Dit is voor mij reden om, nadat in samenspraak met de inspectie mogelijke uitwerkingen zijn verkend, met een voorstel daartoe te komen.

Tot slot

De onderwijssector is een immer in beweging zijnde sector, die zichzelf daarmee scherp houdt en innoveert. Deze bewegingen vragen om een dynamisch systeem dat de praktijk richting, ruimte en steun geeft. Deze inventarisatie en evaluatie en de modernisering van de WVO geven aanleiding om verder in gesprek te gaan met de inspectie over wat er nodig is om adequaat toezicht te kunnen houden. Een van de punten die daarbij in ieder geval aan de orde komt is een helderdere grondslag voor toezicht op financiële continuïteit in het funderend onderwijs. Mocht in de komende jaren blijken dat andere deugdelijkheidseisen nodig zijn dan wel dat deugdelijkheidseisen verder verbeterd kunnen worden dan kom ik daar bij uw Kamer op terug.

Bij de parlementaire behandeling van de in voorbereiding zijnde wetsvoorstellen discussieer ik graag verder met uw Kamer over de hedendaagse toepassing, consistentie, effectiviteit in het toezicht en relatie tot de bijdrage aan de onderwijskwaliteit.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker