

Vergaderjaar 2009–2010

32 007

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 15 oktober 2009 en de reactie van de indiener van 12 januari 2010, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de plaatsvervangend Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 8 juli 2009 heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Jan Jacob van Dijk houdende wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht inzake de aanscherping van het toezicht bij nieuw bekostigde scholen, met memorie van toelichting.

Het initiatiefvoorstel strekt ertoe het toezicht op nieuw bekostigde scholen aan te scherpen. De Inspectie voor het onderwijs (hierna: de inspectie) dient binnen drie maanden na de aanvang van de bekostiging van een school een risicoanalyse op te stellen. Indien de inspectie onvolkomenheden constateert en de school deze niet binnen één maand herstelt, kan – aldus de toelichting – een bekostigingssanctie worden opgelegd.

De Raad van State maakt opmerkingen over de opportuniteit van het wetsvoorstel, de verenigbaarheid met het gelijkheidsbeginsel, en de risicoanalyse.

1. Opportuniteit

Het initiatiefvoorstel voegt aan de Wet op het onderwijstoezicht (Wot) een artikel toe waarin het toezicht op scholen waarvan de bekostiging is aangevangen – hierna: nieuwe scholen – wordt geregeld. Het voorgestelde artikel 11a, eerste en derde lid, bepaalt dat de inspectie binnen drie maanden een risicoanalyse opstelt. De inspectie betreft bij de analyse in ieder geval het schoolplan, de bevoegdheid van docenten en de onderwijstijd, zo stelt het tweede lid. Op grond van het vierde lid voert de inspectie, indien de risicoanalyse daartoe aanleiding geeft, een vervolgonderzoek uit.

In de memorie van toelichting gaat de initiatiefnemer nader in op het voorgestelde toezichtsbeleid. Het navolgende is evenwel niet in het initiatiefvoorstel zelf neergelegd. Indien de risicoanalyse daartoe aanleiding geeft, krijgt de school van de inspectie een bericht met een instructie, waarna de school een maand de tijd krijgt om de tekortkomingen te herstellen. Voldoet de school na de vierde maand nog niet aan de eisen, dan wordt de school in de vijfde maand na aanvang onder verscherpt toezicht geplaatst. Eventueel kan de inspectie de minister vervolgens adviseren over te gaan tot een bekostigingssanctie, zo blijkt uit de toelichting.

Volgens de initiatiefnemer bestaat er thans voor nieuwe scholen geen duidelijk wettelijk kader dat de procedure van toezicht, instructie tot herstel en even-

tuele sanctie beschrijft en de daarbij in acht te nemen procedures en termijnen vastlegt. Het doel van het voorstel is dan ook tweeledig. Enerzijds wordt volgens de initiatiefnemer met het voorstel een duidelijk wettelijk kader gecreëerd voor de bestaande praktijk rondom de procedures en termijnen van ingrijpen. Dit betreft een codificatie van de huidige praktijk. Niet alleen bevordert dit een consistente eenvormigheid in het handelen van de inspectie, ook verschaft het duidelijkheid aan de scholen en besturen.¹ Anderzijds wil de initiatiefnemer hiermee de wettelijke regels aanscherpen; het voorstel maakt het mogelijk dat er eerder getoetst kan worden en eventueel eerder ingegrepen kan worden.²

1. De Raad van State merkt op dat het voorgestelde toezichtsbeleid niet in het initiatiefvoorstel zelf is opgenomen. De initiatiefnemer zal dit beleid alsnog in het voorstel opnemen.

a. Zonder iets af te willen doen aan de zorgen ter zake van de kwaliteit van nieuwe scholen stelt de Raad allereerst vast dat in de toelichting geen informatie wordt gegeven omtrent de omvang en ernst van het aan de orde gestelde probleem en de noodzaak van afwijking van de bestaande uitgangspunten. De Raad adviseert dan ook om in de toelichting nader in te gaan op de huidige problemen inzake de kwaliteit van nieuw bekostigde scholen. Hiertoe zou een beknopt overzicht kunnen dienen van de door de inspectie in kaart gebrachte kwaliteit van (een selectie van) de recent bekostigde scholen, vermeld in paragraaf 2.5 van de toelichting. Indien aannemelijk is dat zich structureel zodanige kwaliteitsproblemen voordoen bij nieuwe scholen dat er goede gronden zijn om – met inachtneming van de vrijheid van onderwijs, welke in het voorstel overigens geëerbiedigd wordt, en met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, zie punt 2 van het advies – de procedures en termijnen die in het toezicht op alle nieuwe scholen door de inspectie gehanteerd worden aan te scherpen, komt de vraag aan de orde of dit wettelijk vastgelegd dient te worden dan wel op andere wijze gewaarborgd kan worden.

a. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State om in de memorie van toelichting informatie te verstrekken over de omvang en de ernst van het aan de orde gestelde probleem is de memorie op dit punt aangevuld. Er is een overzicht opgenomen van het aantal zeer zwakke scholen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs de afgelopen 10 jaren. Uit dit overzicht blijkt dat de in de afgelopen tien jaar gestichte scholen een groter risico lopen om als zeer zwak te worden aangemerkt dan een al langer bestaande school. Alhoewel het risico niet veel groter is dan bij bestaande scholen, kan wel geconcludeerd worden dat er een relatie bestaat tussen de stichtingsdatum van een basisschool en het oordeel van de Inspectie dat een school zeer zwak is.

Basisonderwijs:

De gegevens zijn gebaseerd op het overzicht zeer zwakke scholen per 1 november 2009. Op dit overzicht staan 102 zeer zwakke vestigingen (inclusief drie dislocaties die aan de hoofdvestiging zijn toegerekend). Het gaat dus om 99 scholen (102 -/- 3). Van de 99 scholen dateren er 88 (dus bijna 90%) van vóór de invoering van het basisonderwijs (1 augustus 1985). Kijkend naar de basisscholen die gedurende de laatste 10 jaar zijn opgericht (dus vanaf 1999) blijken er 7 zeer zwak te zijn. In deze periode zijn in totaal 233 scholen opgericht en gestart. Het percentage zeer zwakke scholen van deze groep bedraagt 3%. Op het totaal aantal basisscholen per 1 augustus 2009 (6891) bedraagt het aantal zeer zwakke scholen (99) 1,44%. Dit is in absolute termen niet veel, maar uitgaande van de minimale stichtingsnormen van 200 leerlingen gaat het in potentie om 1400 leerlingen de afgelopen 10 jaar op die 7 scholen. Deze groep leerlingen had beter op hun deelname aan de maatschappij door deze scholen kunnen worden voorbereid als de kwaliteit van hun onderwijs beter was geweest.

Voortgezet onderwijs:

Sinds 2001 hebben twee nieuw bekostigde scholen voor voortgezet onderwijs het predicaat «zeer zwak» gekregen van de Inspectie. In beide gevallen ging het om islamitische scholen, de ene school was gesticht in 2000 en de andere in 2001. Aangezien er minder scholen worden gesticht in het voortgezet

¹ Memorie van toelichting, § 2.3 Toezicht op bekostigde scholen, 2.3.1 Algemeen.

² Memorie van toelichting, § 1. Inleiding.

onderwijs is de relatie tussen het aandeel nieuw bekostigde scholen en het predicaat «zeer zwak» groter dan in het primair onderwijs. Wel moet worden opgemerkt dat het voor scholen voor voortgezet onderwijs lastiger is een tabel analoog aan tabel 2 hierboven op te nemen. Sinds ongeveer twee jaar geeft de Inspectie een oordeel per schoolsoort of leerweg, daarvoor per vestiging. Bovendien zijn de oordelen «zwak» en «zeer zwak» later in het voortgezet onderwijs gestart dan in het primair onderwijs. Dit maakt het mogelijk wel voor het primair onderwijs een volledig overzicht te maken en niet voor het voortgezet onderwijs. Verder is relevant dat de doorlooptijd van een nieuwe school tot een (mogelijk) zeer zwakke school in theorie ten minste 7 jaar bedraagt. Een nieuwe MAVO is na 4 jaar volgestroomd en laat dan zijn eerste opbrengsten zien (HAVO en VWO na respectievelijk 5 en 6 jaar). Daarna moeten er nog twee jaren opbrengsten gerealiseerd worden om te kunnen bepalen of er sprake is van een zeer zwakke school, en dit alleen als er voldoende leerlingen aan het examen deelnemen om een oordeel te kunnen vormen. Daarvoor kan alleen het onderbouwrendement worden beoordeeld (na 3 jaar) en het onderwijsleerproces, afgezien van voorwaarden als bevoegde leerkrachten, onderwijsplan, enz. Dit is alleen anders in het uitzonderlijke geval dat een school bij de start al alle leerjaren meteen aanbiedt, hetgeen bij één van de islamitische scholen het geval was.

b. Ingevolge artikel 23, eerste lid, van de Grondwet is het onderwijs een voorwerp van aanhoudende zorg van de overheid. Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid, aldus artikel 23, tweede lid, Grondwet. Het toezicht op het onderwijs is opgedragen aan de inspectie, die ressorteert onder de Minister van Onderwijs.¹

De Wot bepaalt in artikel 3, tweede lid, onder a, dat de inspectie toeziet op de naleving van de geldende voorschriften. Indien uit (eerste) onderzoek van de inspectie blijkt dat de kwaliteit van een (nieuwe) school tekortschiet, stelt de inspectie een vervolgonderzoek in.² Na een door de inspectie aangegeven termijn voert zij vervolgens weer een onderzoek uit naar de kwaliteitsverbeteringen.³ Indien de school daarna nog steeds niet aan de eisen voldoet, informeert de inspectie de minister hierover en doet zij voorstellen over te treffen maatregelen.⁴

De wijze waarop de inspectie haar toezicht vorm en inhoud geeft wordt in een door de inspectie vastgesteld en door de minister goedgekeurd toezichtskader neergelegd.⁵ Artikel 13, tweede lid, bepaalt dat alvorens een toezichtskader wordt vastgesteld de inspectie overleg voert met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen. Dit overleg is gericht op consensus en het creëren van draagvlak. In de memorie van toelichting bij de Wot wordt wat betreft het toezichtskader dan ook benadrukt dat dit geen statisch document is. Er moet dus, blijkens de wetsgeschiedenis van de Wot, ruimte zijn voor dynamiek in die zin dat de inspectie in staat moet zijn haar werkwijze bij te stellen aan de hand van de opgedane praktijkervaringen, reacties uit het onderwijsveld, en voortschrijdende inzichten over toezicht en kwaliteit.⁶ De Raad merkt op dat de huidige wetgeving de minister en de inspectie niet belemmert in het realiseren van de voorgestelde verscherping van het toezicht en de sanctionering. Deze regeling staat er niet aan in de weg dat het door de inspectie opgestelde en door de minister goedgekeurde toezichtskader binnen de bestaande regeling zodanig vormgegeven wordt, dat daarin de in het voorstel voorgestelde termijnen en procedures ter zake van nieuwe scholen opgenomen worden. Evenmin staat het huidige wettelijke kader er aan in de weg dat de inspectie, zodra zij niet-naleving van bekostigingsvoorwaarden constateert, de minister daarvan op de hoogte stelt, of dat de minister op voorstel van de inspectie en met inachtneming van proportionaliteit en subsidiariteit al spoedig na aanvang van de bekostiging bij geconstateerde niet-naleving van die voorwaarden tot bekostigingssancties overgaat. De Raad constateert bovendien dat de door de initiatiefnemer voorgestane verscherping van het toezicht in het huidige beleid van de staatssecretaris en de inspectie ten aanzien van de als kwetsbaar aangemerkte nieuwe scholen reeds vergaand gestalte heeft gekregen; de initiatiefnemer wijst hier overigens ook op.⁷ Ten slotte dient de mogelijkheid in ogenschouw genomen te worden dat de inspectie op dit moment versneld en verscherpt toezicht slechts uitvoert ten aanzien van genoemde kwetsbare scholen, omdat zij tot een dergelijke selectieve werkwijze genoodzaakt is vanwege de stringente financiële kaders waarbinnen zij moet opereren. Mocht dat zo zijn, dan zal een wettelijke

¹ Artikelen 2 en 3 Wot.

² Artikel 11, tweede lid, Wot.

³ Artikel 11, derde lid, Wot.

⁴ Artikel 14, eerste lid, Wot.

⁵ Artikel 13, Wot.

⁶ Kamerstukken II 1999/2000, 26 572, nr. 7,

§ 2.6 Het toezichtskader.

⁷ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VIII, nrs. 39,

149 en 228; Handelingen II 2008/09,

blz. 36–3245.

verplichting om over de hele linie versneld toezicht uit te voeren hetzij niet nageleefd kunnen worden, hetzij leiden tot het korten op andere inspectieactiviteiten.¹

Het onderhavige voorstel voegt bepalingen aan de Wot toe waarin de werkwijze van de inspectie ten aanzien van alle nieuwe scholen dwingend wordt voorgeschreven. De wetgever heeft destijds de inspectie onder ministeriële verantwoordelijkheid juist de taak en ruimte gegeven voor het vaststellen van haar werkwijze, en dit te doen in samenwerking met het onderwijsveld. Het voorstel wijkt dan ook af van de hierboven beschreven uitgangspunten van de Wot.

De Raad is van oordeel dat pas tot de voorgestelde wettelijke regeling kan worden overgegaan indien in voldoende mate is uitgekristalliseerd en in de toezichtspraktijk is bewezen welke de geschikte en realistische termijnen en criteria zijn die de inspectie hiervoor zou moeten hanteren. Dat kan slechts proefondervindelijk vastgesteld worden. Zo zal bezien moeten worden of de voorgestelde hoofdlijnpunten – schoolplan, bevoegdheden, onderwijstijd – de meest geschikte maatstaven vormen, en of deze aanvulling behoeven, waarbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan het leerlingvolgsysteem.

De bestaande toezichtskaders bevatten nog geen op nieuwe scholen toegepast regime. Het ligt derhalve in lijn met de hiervoor geschetste gedachtegang om indien aannemelijk gemaakt is dat er sprake is van een structureel kwaliteitsprobleem op nieuwe scholen, de staatssecretaris uit te nodigen bij de inspectie te entameren aangepaste toezichtskaders op te stellen ten aanzien van het toezicht op nieuwe scholen. Op deze wijze kan de inspectie, met behoud van haar verantwoordelijkheid voor het vaststellen van het toezichtskader, en in overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld, een beleid ontwikkelen speciaal gericht op het toezicht houden op nieuwe scholen. De door de initiatiefnemer genoemde criteria en termijnen zouden bij de opstelling van de kaders door de inspectie en bij de goedkeuring ervan door de Staatssecretaris richtinggevend kunnen zijn. Indien de ervaringen met de aangepaste toezichtskaders daartoe aanleiding geven, zou vervolgens de vraag aan de orde kunnen komen of moet worden overgegaan tot het vastleggen van de termijnen en criteria in de Wot die zich op basis van «best practices» bewezen hebben.

De Raad adviseert het voorstel op grond van het bovenstaande nader te bezien.

b. De Raad stelt vraagtekens bij de opportuniteit van het initiatiefwetsvoorstel daar de bestaande wetgeving de minister en de Inspectie niet belemmeren in de door het initiatiefwetsvoorstel voorgestelde verscherping van het toezicht bij nieuw gestichte scholen. De initiatiefnemer onderschrijft deze visie van de Raad en ondersteunt het beleid van het huidige kabinet op dit punt. Tegelijkertijd hecht de initiatiefnemer veel belang aan codificatie van de huidige praktijk en de aanscherping van de termijn waarbinnen een nieuw gestichte school niet voldoet aan de in de memorie genoemde drie deugdelijkheidseisen (onderwijstijd, bevoegde leerkrachten en schoolplan). Aangezien de toezichthoudende taak grondwettelijk geborgd is, is het van het grootste belang hier op een zorgvuldige manier mee om te gaan; codificatie is dan ook de koninklijke weg die optimaal recht doet aan de grondwettelijke taak van de overheid. Codificatie van de huidige praktijk zorgt voor het objectieverbaar maken van de voorwaarden waaronder de Inspectie verscherpt toezicht kan houden op een nieuw gestichte school. Daarnaast biedt codificatie een waarborg van de gewenste praktijk in de toekomst. Een ander voordeel is het vergroten van transparantie en het uit de politieke sfeer halen van de oordeelsvorming op dit gebied. De initiatiefnemer is van mening dat van het initiatiefwetsvoorstel een preventieve werking uit zal gaan richting de nieuw te stichten scholen. Zij weten immers precies waar zij aan toe zijn indien ze niet tijdig voldoen aan de drie deugdelijkheidseisen. Deze duidelijkheid blijft ook na een kabinetswissel zodat de preventieve werking optimaal gewaarborgd is. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld. De initiatiefnemer verwijst in dit verband ook naar het amendement op het wetsvoorstel «goed onderwijs goed bestuur» dat regelt dat sanctiëring van een school door de minister slechts mogelijk is op aanwijzing van de Inspectie. De achterliggende gedachte is dezelfde als bij dit initiatiefwetsvoorstel: om het instrument effectief in te zetten, dient het objectieverbaar te zijn. Opmerkelijk genoeg benadrukte de

¹ De inspectie heeft een taakstelling opgelegd gekregen van 20 procent van het budget, te realiseren in de periode 2008–2011, en is tegelijkertijd geconfronteerd met een uitbreiding van haar takenpakket (Jaarwerkplan 2009, Activiteiten Inspectie van het Onderwijs, Hoofdstuk 6 Begroting op hoofdlijnen, november 2008).

Raad van State in het oorspronkelijke advies over het wetsvoorstel «goed onderwijs goed bestuur» juist het belang van codificatie van de bestaande praktijk. De initiatiefnemer is dan ook verbaasd dat de Raad in het advies over deze initiatiefwet zo makkelijk over het belang van codificatie van maatregelen voortvloeiende uit een grondwettelijke taak van de overheid heen stapt. Ook bij de recent bij de Kamer ingediende wijziging van de WOT zijn codificatie van de praktijk van het risicogerichte toezicht en mandatering van de handhavende bevoegdheden van de Inspectie belangrijke redenen, naast andere, om de wet te wijzigen.

Ook heeft de Raad een aantal opmerkingen gemaakt over de dynamiek van de WOT, capaciteit van de Inspectie, de voorgestelde hoofdpijnpunten en de toezichtskaders.

Naar mening van de initiatiefnemer treedt dit wetsvoorstel niet in de dynamiek zoals nagestreefd door de WOT. De Inspectie behoudt de vrijheid om indien nodig naar eigen inzicht te handelen, net als nu het geval is. De termijnen die in dit wetsvoorstel genoemd worden, zijn tot stand gekomen in overleg met de Inspectie. Gezien het aantal nieuwe scholen per jaar en het risico op scholen met zwakke onderwijskwaliteit zal de druk op de Inspectie niet zodanig verhoogd worden door de maatregelen voortvloeiende uit dit initiatiefwetsvoorstel dat de uitoefening van de taken door de Inspectie in gevaar komt. Verder is de initiatiefnemer van mening dat het dwingend voorschrijven aan de Inspectie van de werkwijze ten aanzien van nieuwe scholen gerechtvaardigd is door het grote belang van kwalitatief goed onderwijs. Het initiatiefwetsvoorstel past naar de mening van de initiatiefnemer ook in het beleid van het huidige kabinet om eerder te kunnen optreden bij scholen indien de kwaliteit van onderwijs in het geding komt of de school slecht wordt bestuurd. Het al eerder genoemde wetsvoorstel «goed onderwijs goed bestuur» is eveneens ontworpen voor een situatie die niet regelmatig voorkomt. Desalniettemin rechtvaardigt het belang van eerder kunnen ingrijpen bij een school om leerlingen te behoeden voor slecht onderwijs en wanbestuur het schrijven van een wetsvoorstel voor een beperkt aantal gevallen. De samenleving kan het zich niet veroorloven om niet het beste uit leerlingen te halen op scholen.

De Raad stelt voor om te bezien of de voorgestelde hoofdpijnpunten aanvulling behoeven in de vorm van het leerlingvolgsysteem. De voorgestelde hoofdpijnpunten zijn echter zorgvuldig gekozen waarbij is gekeken of er eisen zijn waar nieuwe scholen vanaf het eerste moment aan moeten kunnen voldoen zonder te treden in de vrijheid van onderwijs en het gelijkheidsbeginsel. Ook is gekeken of de eisen geen nadelige gevolgen hebben voor de administratieve lastendruk. De gekozen drie hoofdpijnpunten onderwijstijd, bevoegde docenten en schoolplan voldeden aan deze criteria. Deze punten zijn namelijk deugdelijkheidseisen die voorwaardelijk zijn voor bekostiging van de school door de overheid. Dat betekent dat een nieuw gestichte school vanaf de aanvang hieraan moet voldoen en dat uiteindelijk bij niet voldoen een bekostigings-sanctie kan worden uitgevaardigd. Hierdoor worden de vrijheid van onderwijs en het gelijkheidsbeginsel tussen bestaande en nieuwe scholen in tact gelaten. Het zijn immers geen extra eisen die wel aan nieuwe scholen worden opgelegd en niet aan bestaande scholen. Het enige verschil is de aanscherping van de termijn waarbinnen de school moet voldoen aan de drie genoemde deugdelijkheidseisen. Het leerlingvolgsysteem past hier niet tussen vanwege een simpele reden, alhoewel de leerstandaarden na invoering van de wet «goed onderwijs goed bestuur» zijn verheven van kwaliteitseis naar bekostigingseis. Nieuw gestichte scholen hebben nog geen goed functionerend leerlingvolgsysteem, de leerlingen kunnen immers pas vanaf het eerste jaar op school gevolgd worden en de toetsen worden altijd afgenomen in de loop van een schooljaar en niet in het begin. Bovendien moeten de uitkomsten kunnen worden vergeleken met meerdere jaren om er een goed en consistent oordeel over te kunnen geven.

Ten tijde van het indienen van het initiatiefwetsvoorstel was de wetswijziging van de WOT nog niet naar de Kamer gezonden, vandaar dat hier in het initiatiefwetsvoorstel geen rekening mee is gehouden. Een groot verschil tussen de WOT en dit initiatiefwetsvoorstel is dat de WOT zich richt op bestaande scholen en niet op nieuw bekostigde scholen. Het initiatiefwetsvoorstel richt zich uitsluitend op nieuw bekostigde scholen.

2. Het gelijkheidsbeginsel

Het initiatiefvoorstel scherpt enkel het toezicht op nieuw bekostigde scholen aan. Niet-bekostigde scholen alsmede reeds langer bekostigde scholen vallen derhalve buiten het bereik van dit voorstel.

a. Het voorstel is ingegeven door de zorg omtrent de basiskwaliteit van nieuwe scholen. Zoals de initiatiefnemer in de toelichting aangeeft geldt de twijfel omtrent de basiskwaliteit echter niet alleen voor sommige nieuw bekostigde scholen, maar ook voor nogal wat niet-bekostigde scholen.¹ Niet wordt echter duidelijk waarom het voorstel geen vergelijkbare voorziening treft met betrekking tot het niet-bekostigd onderwijs. De Raad is van oordeel dat de initiatiefnemer in dient te gaan op de vraag waarom een verscherpt regime niet voorzien is voor beginnende niet-bekostigde scholen. Voor zover daarvoor geen rechtvaardiging gegeven kan worden zal, wanneer generieke aanscherping van het toezicht ten aanzien van nieuw bekostigde scholen plaatsvindt ook het niet-bekostigd onderwijs, zo nodig in een op deze categorie toegepaste en meer beperkte vorm,² aan het verscherpte toezicht onderworpen dienen te worden.

De Raad adviseert de toelichting aan te vullen en zo nodig het initiatiefvoorstel aan te passen.

2.a. De Raad vraagt aan te geven waarom het wetsvoorstel zich alleen richt op nieuw bekostigde scholen en niet op niet-bekostigde scholen. De memorie is aan deze opmerking als volgt aangepast.

Niet-bekostigde scholen vallen buiten de reikwijdte van dit initiatiefwetsvoorstel om twee redenen. Ten eerste vallen de niet-bekostigde scholen onder de bepalingen van de Leerplichtwet 1969 en niet onder de bepalingen van de WOT. Hierdoor kunnen niet bekostigde scholen niet worden meegenomen in dit initiatiefwetsvoorstel. Ten tweede is er geen mogelijkheid tot het instellen van een herstelperiode zoals deze wel geldt voor bekostigde scholen. Indien is geconstateerd dat de kwaliteit van niet-bekostigde scholen onder de maat is, vervalt per direct de ontheffing van de leerplicht voor de kinderen. Deze kinderen moeten dan ook gelijk bij een andere school worden ingeschreven.

b. Volgens de toelichting moet voorkomen worden dat te nemen maatregelen in het kader van dit voorstel strijdig zijn met het gelijkheidsbeginsel. Hieruit vloeit voort dat er geen onderscheid mag worden gemaakt in de eisen waaraan reeds langer bekostigde scholen en nieuw bekostigde scholen moeten voldoen.³

De Raad constateert dat in de toelichting echter niet wordt ingegaan op de vraag hoe het voorgestelde stringenter toezicht voor nieuwe scholen zich in het licht van het gelijkheidsbeginsel verhoudt ten opzichte van het regime voor reeds langer bekostigde scholen. Het wetsvoorstel «goed bestuur» waarnaar in de toelichting wordt verwezen en dat zich richt op langer bekostigde scholen, voorziet namelijk in andere maatregelen en termijnen met ruimere herstelmogelijkheden dan die de initiatiefnemer thans voorstelt ten aanzien van nieuwe scholen.

De Raad adviseert de toelichting aan te vullen, waarbij mede betrokken zal moeten worden dat in de huidige wetgeving uitgegaan wordt van een reële mogelijkheid voor scholen om zich – zo nodig met aanvullende overheidssteun – te herkansen (zie bijvoorbeeld artikel 164a van de Wet op het primair onderwijs), terwijl het voorstel beoogt aan nieuwe scholen slechts een periode van een maand te gunnen waarbinnen geconstateerde tekortkomingen opgeheven moeten zijn vooraleer verscherpt toezicht ingezet gaat worden.

¹ Memorie van toelichting, Korte inhoud en doel van het wetsvoorstel. Zie ook de Inspectie voor het onderwijs, Niet bekostigd onderwijs, Utrecht 2006.

² Hiervoor kan het rapport van de Nationale ombudsman en de reactie van de minister van OCW van 19 mei 2009 behulpzaam zijn. De Nationale ombudsman, Onderwijsvrijheid en onderwijstoezicht in het radicaal vernieuwend onderwijs, 19 februari 2009.

³ Memorie van toelichting, Korte inhoud en doel van het wetsvoorstel.

b. De Raad adviseert om de memorie van toelichting aan te vullen op de punten van het gelijkheidsbeginsel en de mogelijkheid tot reële herkansingsmogelijkheden.

Zoals gezegd treedt het initiatiefwetsvoorstel niet in het gelijkheidsbeginsel tussen bestaande en nieuwe scholen aangezien er geen nieuwe aanvullende eisen worden gesteld aan de nieuwe scholen ten opzichte van de bestaande scholen. Wel heeft de Raad gelijk dat bestaande scholen ruimere termijnen worden gegund dan de nieuw bekostigde scholen in dit initiatiefwetsvoorstel. De initiatiefnemer is van mening dat dit verschil te billijken is vanwege het

belang dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat nieuw bekostigde scholen – en zeker scholen die voorheen bestonden als particuliere scholen waarover de Inspectie zorgen had – te lang niet hoeven te voldoen aan de essentiële deugdelijkheidseisen: onderwijstijd, bevoegde docenten en schoolplan. Niet voor niets worden deze eisen ook wel aangeduid als bekostigingseisen. Dit zijn de eisen waaraan elke school moet voldoen vanaf de aanvang als bekostigde school. De school doet de leerlingen tekort indien niet vanaf de aanvang voldaan wordt aan deze wezenlijke eisen. Te vaak gebeurt het nu dat nieuw bekostigde scholen niet vanaf de aanvang voldoen aan al deze eisen en het traject voordat ze wel voldoen een heel schooljaar (of langer) duurt. Zie het genoemde voorbeeld van de Iederwijsschool in de memorie van toelichting. Door middel van dit initiatiefwetsvoorstel wordt deze termijn teruggebracht tot het uiterste minimum van 5 maanden. Na afloop van deze periode valt de school onder de normale bepalingen van de WOT en de wet «goed onderwijs goed bestuur». In het geval dat een bekostigings sanctie wordt opgelegd omdat de school, ondanks de geboden mogelijkheid tot herstel van de onvolkomenheid, zich niet heeft weten te herstellen blijft de school volgens de geldende toezichtskaders onder intensief toezicht staan. In alle andere gevallen geldt dat de Inspectie in het volgende schooljaar de school weer inspecteert en al naar gelang de aangetroffen omstandigheden de school een basisarrangement toekent of onder verscherpt toezicht houdt. De memorie is met het bovenstaande aangevuld.

3. De risicoanalyse

Het voorgestelde artikel 11a, tweede lid, bepaalt dat bij het opstellen van de risicoanalyse in ieder geval het schoolplan, de bekwaamheid van docenten en de onderwijstijd worden betrokken. Volgens de initiatiefnemer gaat het hier om cruciale deugdelijkheidseisen waaraan scholen ook direct na aanvang kunnen en moeten voldoen. De toelichting geeft aan dat de inspectie daarnaast toezicht zal houden op de kenmerken van het bestuur of de directie. Zo moet gekeken worden of het bestuur ervaren of niet ervaren is en of er naar aanleiding van eerdere situaties redenen zijn voor zorg. Ook moeten eventueel door de inspectie ontvangen signalen over de nieuw bekostigde school worden meegenomen. Dit alles dient volgens de initiatiefnemer te worden neergelegd in een analysekader specifiek gericht op nieuwe bekostigde scholen.¹

De Raad merkt op dat de drie elementen waaraan de inspectie op grond van het voorstel moet toetsen essentiële voorwaarden zijn voor het verzorgen van onderwijs, en bovendien eenvoudig door de inspectie zijn te controleren. Vermoedelijk zijn dit inderdaad geschikte ijkpunten in het kader van een versneld toezicht. Het voorstel verplicht de inspectie echter ook een risicoanalyse op te stellen. Een risicoanalyse betekent in huidige beleid van de inspectie het maken van inschattingen van de risico's die zich kunnen voordoen bij de praktijk van het onderwijs, in het bijzonder ten aanzien van de leerresultaten²; hier gaat het dus juist om elementen die niet bij aanvang te controleren zijn. Dat een verdergaande controle vermoedelijk beoogd is blijkt ook uit het feit dat in het voorstel wordt gesproken over «in ieder geval» de drie met name genoemde elementen. De initiatiefnemer noemt in de toelichting daarnaast kenmerken van het bestuur en eventuele signalen over de nieuwe school als mogelijke toetspunten. Het is dus de bedoeling van de initiatiefnemer dat ook andere omstandigheden kunnen worden meegenomen bij de risicoanalyse.

De Raad is van oordeel dat onduidelijk blijft wat van de inspectie op grond van het voorstel mag worden verwacht: het uitoefenen van een controle op de drie genoemde eisen, dan wel ook het in kaart brengen van eventuele risico's van de nieuwe school en het opstellen van een risicoanalyse aan de hand van deze en andere, niet in de wet genoemde deugdelijkheidseisen.

De Raad adviseert het wetsvoorstel te beperken tot enkele in de wet gespecificeerde elementen waarop gecontroleerd moet worden en voorts in de toelichting nader aandacht te besteden aan de precisering van de inhoud van de toetsing en de risicoanalyse.

3. De Raad heeft een aantal opmerkingen ten aanzien van de risicoanalyse. De memorie van toelichting zal door de initiatiefnemer als volgt worden aangevuld.

¹ Memorie van toelichting, Hoofdstuk 5 Mogelijkheden voor aanscherpen van de toezichtprocedure voor nieuw bekostigde scholen, § 5.2.5. Fase 3. Aanscherping van de toezichtprocedure op drie deugdelijkheidseisen voor nieuw bekostigde scholen na aanvang van de school.

² <http://www.onderwijsinspectie.nl/nl/home/over-ons/hoe-gaan-wij-te-werk->

Het gaat de initiatiefnemer primair om controle op de drie genoemde deugdelijkheidseisen bij de nieuw bekostigde school. Als uit deze controle na tijdige aanlevering daarvan door de school geen bijzondere risico's blijken kan de risicoanalyse door de inspectie achterwege blijven. De school valt dan voortaan onder de normale toezichtskaders. Als echter blijkt dat er onvolkomenheden zijn op het gebied van naleving van de deugdelijkheidseisen of de school de gegevens te laat aanlevert, dan zal de Inspectie binnen de gegeven termijn een risicoanalyse moeten opstellen. In deze risicoanalyse worden eventuele signalen over het bestuur en de school meegenomen. Deze risicoanalyse is speciaal toegesneden op de situatie van nieuwe scholen zoals ook blijkt uit paragraaf 5.2.5 van de memorie van toelichting.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

4. Aan de redactionele kanttekening kan geen gevolg worden gegeven, omdat voor het betreffende artikellid een andere uitwerking is gekozen.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

De indiener,
Jan Jacob van Dijk

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W05.09.0238/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- Artikel 11a in terminologie en opzet laten aansluiten op artikel 11 Wot. Het gehele artikel 11a, vierde lid, vervangen door: «Indien uit de risicoanalyse, bedoeld in het vorige lid, een redelijk vermoeden voortvloeit dat de kwaliteit tekortschiet, stelt de inspectie nader onderzoek in.»