

□

De heer **Dölle** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Op tien dagen na vier jaar geleden stond ik hier ook namens de CDA-fractie, toen bij de eerste lezing van het voorstel dat nu voorligt. Wij hebben daar toen tegen gestemd en hebben daarbij gezegd dat wij eventueel bij een tweede lezing voor zouden kunnen stemmen, indien strekking en uitleg van het voorstel helderder werden. Wij zijn nu vier jaar, twee kabinetten, twee regeerakkoorden, een proeve en drie debatten verder. De uitleg die de regering thans geeft, is voor ons wat betreft de hoofdzaak helder en aannemelijk. Wij vinden ook in de opstelling van deze Kamer verder geen aanleiding desondanks tegen te stemmen. Dat is van belang omdat ook deze Kamer is uitlegger van de Grondwet. Daarom zullen wij meewerken aan deze grondwetsherziening die, in de woorden van mijn voorganger, de legitimering brengt van de samenwerkingscholen in de Grondwet.

De **voorzitter**: Ik krijg net het bericht binnen dat minister Van der Hoeven onderweg is. Ik wil toch voortgaan met de stemmingen.

In stemming komt het wetsvoorstel.

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP tegen dit wetsvoorstel hebben gestemd en die van de overige fracties ervoor, zodat het met tweedederde meerderheid is aangenomen.

Aan de orde is de **stemming** over een motie, ingediend bij het debat over de **oprichting van het EU-Bureau voor de Grondrechten (22112, L)**, te weten:
- de motie-Dees c.s. inzake het niet instemmen met een verordening tot oprichting van een agentschap van de EU voor de grondrechten (22112, O).

(Zie vergadering van 7 maart 2006.)

De **voorzitter**: Ik constateer dat deze motie met algemene stemmen is aangenomen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is het **beleidsdebat** in het kader van het **onderdeel Onderwijs van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2006 (30300-VIII)**.

De **voorzitter**: Ik heet de minister van harte welkom.

□

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Voorzitter. Kwalitatief goed onderwijs is van levensbelang voor iedere samenleving. Het biedt mensen de mogelijkheid om hun grenzen te verleggen en het is een belangrijke motor voor economische ontwikkeling. En daarnaast is het onderwijs in toenemende mate een partner in de opvoeding en vorming van kinderen. Scholen spelen een rol in het leren samenleven en scholen spelen ook een belangrijke

rol in het signaleren van problemen waar kinderen mee geconfronteerd worden. Scholen, wil mijn fractie maar zeggen, verdienen alle ondersteuning.

Uit verschillende rapporten komt naar voren dat die ondersteuning beter kan. In de beleidsnotitie Governance sluit de minister hierop aan. Zij stelt dat de relatie tussen overheid en onderwijsinstellingen te zeer bepaald wordt door controle en verantwoording. Dat leidt volgens de minister tot risicomijdend gedrag bij de onderwijsinstellingen. Herkenbaarheid, uniciteit, authenticiteit van de docent en betrokkenheid van bestuurders, die van oudsher kwaliteitsbepalend zijn voor het onderwijs, lijken steeds minder een rol te spelen.

Wij onderschrijven deze constatering en wij zijn het ook eens met de doelstellingen van de minister om weer te komen tot inhoudelijke inspiratie en meer ruimte voor de onderwijsgeevenden. Wij vragen ons alleen af of de voorstellen van de minister ertoe zullen leiden dat deze doelstellingen ook bereikt worden. Wij zullen ons hierbij beperken tot het primair en voortgezet onderwijs, omdat het hoger onderwijs over een paar weken in deze Kamer aan de orde is.

De minister wil het verticale toezicht door het ministerie verminderen. In plaats daarvan moet men komen tot benchmarking, versterking van het interne toezicht, een stevigere positie voor de belanghebbenden en het afleggen van horizontale verantwoording aan de maatschappelijke omgeving.

Laten wij beginnen met de benchmarking. Volgens de minister is vergelijkende, toegankelijke informatie een belangrijk instrument om de maatschappelijke omgeving in staat te stellen, reële invloed uit te oefenen. Wij erkennen dat benchmarking voor verschillende onderwijssectoren, zoals universiteiten en hogescholen, effectief kan zijn, maar wij betwijfelen of dat voor alle onderwijssectoren geldt. Vooral voor het primair onderwijs vragen we ons af hoe die benchmarking vorm moet krijgen en of deze wel het beoogde effect zal en zelfs kan hebben.

Bij de keuze voor een basisschool spelen drie overwegingen een belangrijke rol: de vraag of ouders en kind zich thuis voelen op de school, de nabijheid van de school en de Cito-score. Natuurlijk zijn er veel meer gegevens over een school bekend. De inspectierapporten geven een oordeel over allerlei aspecten en plaatsen de Cito-toets ook in een context. Een school die in een sloop- en renovatiegebied staat, kent bijvoorbeeld veel verhuizingen. De Cito-score van zo'n school zegt veel minder dan wanneer de meeste leerlingen gewoon acht jaar op dezelfde school zitten.

Deze gegevens zijn er wel, maar er zijn niet veel ouders die bereid en in staat zijn om ze door te nemen en te interpreteren. Verreweg de meeste ouders kijken behalve naar de buurt en het schoolklimaat ook naar de Cito-score. Scholen weten dat ook. Leerlingen die onder een bepaald niveau zitten, zijn niet verplicht om mee te doen aan de Cito-toets. Veel scholen maken graag gebruik van deze mogelijkheid. Het levert in ieder geval op papier een hogere score op.

Of deze handelwijze voor de betrokken kinderen zo positief is, valt nog te bezien. Weliswaar wordt hen een mogelijke "faalervaring" bespaard, maar zij missen de spanning en de saamhorigheid die ook bij de Cito horen. Dit is precies het risicomijdend gedrag waar de minister en mijn fractie zo graag vanaf willen. Risicomijdend gedrag ontstaat niet door het stellen van regels en

Linthorst

normen, zelfs niet door het stellen van strenge regels en normen, maar door het stellen van de verkeerde regels en normen. Het gaat dan om doelstellingen die behaald moeten worden en die weinig te maken hebben met de geleverde inzet, maar waar de onderwijsinstellingen wel op worden afgerekend.

Als een basisschool de facto beoordeeld wordt op de behaalde Cito-score, wordt het verleidelijk om zwakke leerlingen niet mee te laten doen. Als een universiteit gefinancierd wordt naar rato van het aantal studenten dat zijn of haar bul behaalt, wordt het verleidelijk om de normen aan te passen. Als je onderwijsgeevenden echt de ruimte wilt geven, zou je ze moeten beoordelen naar de mate waarin zij hun best gedaan hebben om kinderen voldoende bij te brengen en als het even kan een kind te prikkelen om zijn of haar talenten optimaal te gebruiken.

Veel onderwijsgeevenden leveren die kwaliteit ook. Uit het rapport van het SCO-Kohnstamm Instituut dat onlangs is verschenen, blijkt dat het advies van de basisschool een hoge voorspellende waarde heeft voor de schoolcarrière van een kind. Scholen kennen hun kinderen in het algemeen goed en daar mogen wij ook best op vertrouwen. Maar bij dat vertrouwen hoort ook streng optreden, als dat vertrouwen niet terecht blijkt.

Wij weten vaak ook wel om welke scholen het gaat, maar wij durven daar geen consequenties aan te verbinden. Als wij dat niet doen, moeten wij terugvallen op wat wij kunnen meten en dan doen wij de school geen recht. Er zijn scholen die het uiterste uit een kind halen, maar dat niet vertaald zien in een hoge Cito-score, en er zijn ook scholen die zich nauwelijks hoeven in te zetten, maar dankzij een hoog potentieel van hun leerlingen toch hoog scoren.

Mijn fractie is voor een stevige rol van de inspectie. Een goede onderwijsinspecteur die een paar dagen op een school rondkijkt, lessen bijwoont en met alle betrokkenen, zoals leerlingen, leerkrachten, ouders en directie, spreekt, krijgt een heel redelijk beeld van de kwaliteit van de school. Als daar niet voldoende consequenties aan worden verbonden, worden de resultaten van het inspectiebezoek onvoldoende gebruikt. Wij denken dat een van de redenen dat wij steeds opnieuw nieuwe regels vaststellen, kan zijn dat er onvoldoende consequenties worden verbonden aan geconstateerde bevindingen, met als gevolg dat die regels soms weer de verkeerde regels zijn.

Een tweede voorstel waar ik nader op inga, is de horizontale verantwoording aan de maatschappelijke omgeving. Deze heeft betrekking op partners in de zorg, en ook op het vervolgonderwijs. Het lijkt eenvoudig en vanzelfsprekend om verantwoording af te leggen over wat je met een kind hebt gedaan, zodat een ander in staat is om daar zo goed mogelijk op aan te sluiten, maar ook op dit punt is de werkelijkheid gecompliceerder dan de theorie.

Ik heb mij de afgelopen maanden bezig mogen houden met het verbeteren van de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs in Amsterdam. Voor alle betrokkenen is helder dat een soepele overgang erbij gebaat is, als de school voor voortgezet onderwijs alle informatie over een kind tot zijn beschikking krijgt die relevant kan zijn voor het functioneren van het kind op school. De grote vraag is wanneer je die achterliggende informatie overdraagt. De vo-scholen willen die informatie hebben voordat het kind geplaatst wordt, zodat zij kunnen beoordelen of zij het kind de begelei-

ding kunnen bieden die het nodig heeft. De po-scholen staan op het standpunt dat een kind eerst geplaatst moet worden en dat pas daarna aanvullende informatie wordt gegeven. Hun grote angst is dat de aanvullende informatie wordt gebruikt voor oneigenlijke selectie, omdat veel vo-scholen bij voorkeur leerlingen aannemen bij wie weinig problemen te verwachten zijn.

Het aardige is dat zowel de po- als de vo-scholen gelijk hebben. Er wordt door vo-scholen oneigenlijk geselecteerd en vo-scholen hebben behoorlijk wat achtergrondinformatie nodig om tot een zorgvuldige aanname van leerlingen te kunnen komen. Het probleem is alleen dat dit gelijk verschillend verdeeld is. Er zijn scholen met een overaanbod aan leerlingen die het wel gemakkelijk vinden om wat ingewikkeldere leerlingen buiten de deur te houden. En omdat veel ouders dat eigenlijk ook vinden, komen die scholen daarmee weg. Voor die scholen is er alles voor te zeggen dat zij eerst aannemen en pas dan aanvullende informatie krijgen.

Maar er zijn ook scholen die zonder die informatie geen verantwoord aannamebeleid kunnen voeren. Dat zijn voor een belangrijk deel de scholen aan de onderkant van de onderwijsmarkt. Zij zijn voor leerlingen en hun ouders vaak de school van de tweede keus. Ze gebruiken de aanvullende informatie niet om te selecteren, maar om te beoordelen welke begeleiding en ondersteuning ze moeten regelen. Ik kan verzekeren dat dit nodig is bij de populatie die deze scholen hebben, omdat zij er anders zelf aan onderdoor gaan.

Het wrange is dat er niet openlijk over gesproken kan worden. Het openlijk toegeven dat je veel zorgleerlingen hebt, doet je imago als school geen goed en zal dus waarschijnlijk op een veto van de directie stuiten. De scholen voor primair onderwijs zouden die informatie best vooraf willen geven, als duidelijk is waarom deze nodig is, maar dat gebeurt niet, omdat de vo-scholen zich niet kunnen permitteren om opening van zaken te geven. Een formele verplichting tot het afleggen van horizontale verantwoording zal hier geen verandering in brengen.

Dit laatste punt raakt ook de toenemende maatschappelijke opdracht van de scholen. De beleidsnotitie is daar in de ogen van mijn fractie onvoldoende helder over. Volgens de notitie kunnen politieke, maatschappelijke prioriteiten, zoals voortijdige schooluitval, doorwerken in de bestuurlijke afspraken met bijvoorbeeld branche- of besturenorganisaties. Wij zijn het met de minister eens dat die afspraken zo moeten worden opgesteld dat de onderwijsinstellingen zoveel mogelijk worden uitgedaagd om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen om die doelstellingen te bereiken. Maar als dat vervolgens niet gebeurt? Volgens de minister kan er dan reden zijn om "de resultaten specifiek onder de ogen van de instellingen of de sectoren te brengen en ze (dringend) uit te nodigen om mee te werken aan het behalen van die doelen".

Dit is bedroevend weinig. Het gaat hier om voortijdige schooluitval, een probleem dat niet alleen relevant is voor de betrokken school en de betrokken leerling, maar ook voor de samenleving als geheel. Leerlingen die voortijdig uitvallen, kunnen maatschappelijk niet meekomen. Dat heeft niet alleen gevolgen voor de Lissabondoelstellingen, maar ook voor de maatschappelijke samenhang, de sociale cohesie. De maatschappelijke opdracht van scholen is in toenemende mate een opdracht waar scholen een essentiële rol in vervullen,

Linthorst

maar die zij niet in hun eentje kunnen waarmaken. De kerntaak van scholen is het geven van onderwijs. Maar onderwijs raakt steeds directer aan vraagstukken van maatschappelijke zorg. Leerlingen die op school niet goed functioneren, zijn vaak leerlingen die met meerdere problemen tegelijk geconfronteerd worden. De school heeft een rol in het signaleren van die problemen, maar de school kan die problemen niet oplossen, zeker niet alleen.

Het afgelopen jaar ben ik betrokken geweest bij het opzetten van zorgbreedteoverleggen rond alle scholen voor primair onderwijs in de westelijke tuinsteden in Amsterdam. Ik kan de minister verzekeren dat dit geen eenvoudige klus was. Alle betrokkenen zijn het er al jaren over eens dat de verschillende partners samen moeten werken in wat tegenwoordig een ketenaanpak genoemd wordt, maar hoe die samenwerking er dan uit moet zien en wie daarbij het voortouw mag of moet nemen, is veel minder duidelijk. Samenwerken in een integrale aanpak impliceert dat alle instellingen een deel van hun autonomie opgeven. Dat gaat niet vanzelf. Mijn ervaring is dat er iemand moet zijn die, als de partners er niet uitkomen, knopen door kan hakken. Wat mijn fractie betreft zou dat de verantwoordelijke wethouder van onderwijs moeten zijn. Want ook op dit onderwerp hebben wij te maken met verschillen in kwaliteit tussen scholen. Een school die goed functioneert, kent zijn eigen zwakheden en tekortkomingen en schrikt er dus ook niet voor terug om anderen bij de zorg in te schakelen. Scholen die in dit opzicht zwakker staan, hebben veel meer de neiging om pottenkijkers buiten de deur te houden. Dat pleit tegen een situatie waarin scholen zelf kunnen uitmaken wie zij in hun zorgbreedte opnemen.

Een keuze voor de wethouder als degene die in laatste instantie knopen door kan hakken, spoort ook met de ontwikkelingen die in gang zijn gezet met de WMO. Helaas maakt de minister deze keuze niet. Zij legt de bestuurlijke regie bij de gemeenten en de uitvoerende regie bij de scholen. Dat lijkt een beetje op het sparen van de kool en de geit. Wij weten niet hoe wij besturende versus uitvoerende regie moeten plaatsen. Kan de minister aangeven hoe zij deze scheiding in de praktijk voor zich ziet?

De kern van het vraagstuk dat wij hier vandaag behandelen is natuurlijk: hoe kun je differentiëren tussen scholen? Hoe kun je de scholen belonen die zich extra inzetten, hoe kun je de scholen die zich er met een jantje-van-leiden van afmaken prikkelen, wetende dat zowel de extra inzet als het achterover leunen niet in simpele, eenduidige kengetallen zichtbaar is te maken? Ik heb in het begin van onze inbreng aangegeven dat mijn fractie veel waarde hecht aan een stevige rol voor de inspectie. Precies op dit punt ligt onze grootste zorg over de beleidsnotitie.

Drie jaar geleden is de WOT, de Wet op het onderwijs-toezicht, ingevoerd. De WOT beoogde de scholen zelf verantwoordelijk te maken voor de kwaliteit van het onderwijs, dus ook voor de manier waarop de kwaliteit gemeten en geëvalueerd wordt. Scholen werken daar aan, maar dat proces is nog niet voltooid. En dan nog. Ook als scholen op enig moment in staat zijn, de kwaliteit van hun onderwijs inzichtelijk te rapporteren, is er nog wel controle nodig. Binnen de WOT heeft de inspectie de taak om jaarlijks iedere school te bezoeken en eens in de vier jaar een uitgebreid onderzoek te verrichten. Daar is in de beleidsnotitie niet veel meer van

terug te vinden. In het kader van de single audit worden er geen afzonderlijke bezoeken meer afgelegd door de Auditdienst en de inspectie. Bovendien worden de frequentie en de aard van het bezoek bepaald aan de hand van een risicoprofiel van de betrokken instelling. Hoe hoger het risico, hoe hoger de frequentie en hoe diepgaander het feitelijk onderzoek ter plekke. Dit stemt mijn fractie enigszins zorgelijk.

Gezamenlijke bezoeken van Auditdienst en inspectie, waarbij de werkwijze onderling wordt afgestemd, kunnen afbreuk doen aan de kerntaak van de onderwijsinspectie: het controleren van de kwaliteit van het onderwijs. Bovendien heeft mijn fractie bezwaren tegen het invoeren van het risicocriterium. Ook een school die achterover leunt, maar nog wel redelijke resultaten haalt, behoort naar het oordeel van mijn fractie regelmatig bezocht te worden door de inspectie. De in de WOT genoemde taak van de inspectie om de kwaliteit van het onderwijs te controleren en te stimuleren is wat ons betreft nog niet aan vervanging toe. Maar de klap op de vuurpijl komt nog. Ik citeer: Het toezicht van de inspectie en de Auditdienst is per definitie gebaseerd op wettelijke kaders en daarop gebaseerde normen. In sommige gevallen blijkt dat inhoudelijke innovatie niet mogelijk is, juist vanwege deze kaders en normen. Het is van belang om het toezicht door de inspectie en de Auditdienst te moderniseren, zodat mogelijkheden tot innovatie maximaal benut kunnen worden. Kan de minister aangeven wat hiermee bedoeld wordt? Wij lezen het als een pleidooi voor het, onder de noemer van modernisering, loslaten van de wettelijke kaders en normen. Dat lijkt ons geen goed idee. Als kaders en normen inhoudelijke innovatie in de weg staan, moet dat gemeld worden. Vervolgens kan de politiek besluiten tot het bijstellen of het zelfs afschaffen van de kaders en normen. Maar het op eigen houtje wel of niet toepassen van wettelijke kaders en normen zodat mogelijkheden tot innovatie maximaal benut kunnen worden? Het moet niet gekker worden.

Ik ben de inbreng van onze fractie begonnen met de opmerking dat kwalitatief goed onderwijs van levensbelang is voor iedere samenleving. Dat maakt dat onderwijs niet zomaar een product is. Wij geloven in de kracht van scholen en wij willen, met de minister, scholen de ruimte geven. Maar een grotere autonomie van onderwijsinstellingen gaat hand in hand met een sterkere controle. Een bezoek van de inspectie, waarbij de inspecteur ook tijd heeft om te kijken, kan niet alleen voor de minister en de belastingbetaler, maar ook voor de school goud waard zijn. Er wordt op een betrokken manier gereflecteerd op het handelen van de school. Die controle lijkt steeds meer te worden losgelaten ten gunste van een zelfevaluatie door de onderwijsinstellingen. Deze zelfevaluatie krijgt een nog dominantere plaats dan in de WOT was voorzien. Wij begrijpen dat niet goed. Bij de aanvaarding van de WOT is toegezegd dat gevolgd zou worden hoe het nieuwe toezicht in de praktijk uit zou pakken. De werking van de WOT zou na vijf jaar geëvalueerd worden. Nu, drie jaar na aanvaarding van de wet, terwijl de beoogde zelfevaluatie van onderwijsinstellingen nog niet op orde is, wordt een compleet nieuw toezichtmodel voorgesteld. Is de minister niet met ons van mening dat een nieuw model gebaseerd zou moeten zijn op een grondige evaluatie van de tekortkomingen van het bestaande stelsel? En is de minister niet met ons van mening dat het ontbreken

Linthorst

van een dergelijke evaluatie weinig goeds voorspelt voor de lerende aanpak die het ministerie wil invoeren?

□

De heer **Klink** (CDA): Voorzitter. Het lukt de ouders wat gemeenten en schoolbesturen maar al te vaak niet voor elkaar krijgen, namelijk zwarte scholen weer gemengd maken. Gouda bijvoorbeeld werkte met bussen om allochtone leerlingen naar scholen buiten de wijk te brengen. Rotterdam werkte en werkt met dubbele wachtlijsten. Maar het zijn ouders van de Vierambacht in Rotterdam die het voor elkaar kregen om de zogenaamde zwarte school weer gemengd te krijgen. Een aantal sloeg de handen ineen. Menens werd het toen de kleutertijd voorbij was en de kinderen van acht ouders naar groep 3 zouden gaan. Daar moest het echte werk beginnen: lezen, schrijven en rekenen. De ouders van het eerste uur nodigden de schooldirectie en een aantal leerkrachten uit. Men wilde graag een en ander weten over de kwaliteit van de school. De vraag was of de school kon garanderen dat de kwaliteit op termijn zodanig is dat uit het kind wordt gehaald wat er in zit. De ouders wilden dat een onafhankelijke organisatie de school zou monitoren. Ouders willen immers kwaliteit. De school stemde ermee in. De veranderingen hadden uiteindelijk wel gevolgen voor de samenstelling van het onderwijsteam. Een aantal leerkrachten had moeite met de kritische benadering van de ouders en stapte na verloop van tijd op. Zij voelden zich op de vingers gekeken door de ouders die eisen stellen aan het onderwijs. Maar de positieve gevolgen bleven niet uit. Veel ouders volgden het voorbeeld. De kwaliteit van de school nam zichtbaar toe en aan de sluipende segregatie werd een halt toe geroepen.

Deze casus is leerzaam, en wel om verschillende redenen. In de eerste plaats natuurlijk omdat blijkt dat het bestrijden van witte en zwarte scholen alleen succesvol zal zijn als het van onderop komt. Maar daarnaast omdat bemoeienis van ouders merkbaar van invloed is op de kwaliteit van een school. Ik weet het niet zeker, maar ik neem aan dat het om een school gaat met de nodige achterstandsmiddelen, wellicht zelfs gaat het om een onderwijskansenschool. Feit was wel dat de onderwijsinspectie niet tevreden was over de school in zijn oude samenstelling. Het geld zal zonder meer op zijn plek zijn geweest, maar de bemoeienis van ouders maakte kennelijk het verschil, ook op punt van kwaliteit. Bovendien, ouders zien dit ook goed. Niet de kleur van de schoolbevolking is het probleem bij de schoolkeuze, maar de angst om de eigen kinderen tekort te doen als de kwaliteit van een school tekortschiet. Daarom heeft het CDA al eerder gezegd dat vooral aan die kwaliteit iets moet gebeuren, willen wij segregatie en achterstanden bestrijden en vermijden: via goede inburgering en via gerichte bestrijding van achterstanden bijvoorbeeld met behulp van schakelklassen. Wie gedwongen spreiding nastreeft, spant het paard achter de wagen en doet aan symptoombestrijding.

Terug naar die ouders. Dit voorval is ook leerzaam omdat het iets zegt over het perspectief van waaruit naar de discussies over governance in het onderwijs moet worden gekeken. Daarbij is meer aan de orde dan een academische discussie van bestuurskundigen en juristen die buitengewoon interessante verhandelingen kunnen houden over de verschillen tussen verenigingen,

stichtingen, over toezichtsrelaties, over shareholders en stakeholders enzovoorts. Die discussies zijn ongetwijfeld boeiend, maar voordat wij het weten, zitten wij midden in academische verhandelingen. Daarvoor kunnen wij ons hier beter hoeden. Vormen van toezicht en verantwoording moeten beoordeeld worden op de mate waarin zij aan goed onderwijs bijdragen.

Over goed onderwijs gesproken: als wij op de laatste cijfers afgaan, dan neemt het niveau toe. Internationaal gezien, doet ons land het goed. Daarbij past wel de kanttekening dat vrij algemeen wordt ingeschat dat het niveau in landen als Frankrijk en Duitsland ondermaats is. Bovendien, dichterbij huis: universiteiten en hogescholen klagen steen en been over de vakkennis van instromende studenten. Dat blijkt ook uit de evaluatie van de tweede fase van het voortgezet onderwijs. Niet het structureren van de tweede fase via profielen blijkt het probleem, wel – zo wordt verondersteld – de didactische aanpak van bijvoorbeeld het studiehuis. De minister heeft daar geen gras over laten groeien en het studiehuis zelfs een vergissing genoemd. Klachten zijn er ook over de jonge docenten, over hun taal- en rekenvaardigheid. Ook in de richting van de pedagogische academies zijn maatregelen genomen. Gebrek aan daadkracht valt de minister niet te verwijten, bijvoorbeeld bij de basisvorming en vooral het vmbo, dat momenteel veel meer ruimte krijgt voor praktijkgericht onderwijs. Bij het hoger beroepsonderwijs zitten de bewindspersonen ook niet stil.

De deugdelijkheid van het onderwijs blijkt inderdaad een aanhoudende zorg te zijn, om met de Grondwet te spreken. Dat moet echter tot de conclusie leiden dat er kennelijk toch wel het een en ander aan de hand was en is. Sprekend over governance, dringt zich bij mij de vraag op: hoe heeft het op onderdelen zover kunnen komen? Heeft het aan toezicht ontbroken? Waarom werken zekeringen pas achteraf? Wat zegt dit over het functioneren van het verticale en horizontale toezicht? Is het waar dat, zoals Verbruggen en Mak stellen, er een elite is geweest van bureaucraten, managers en beleidsmakers die zonder enige wetenschappelijke basis en zonder instemming van het docentenkorps een onderwijsideologie heeft opgedrongen? Waarom worden die geluiden pas nu serieus genomen, en hoe kunnen toezichts- en verantwoordingsrelaties ervoor zorgen dat niet weer soortgelijke fouten worden gemaakt? Met andere woorden: lopen wij dat risico niet opnieuw nu de overheid veel aan scholen zelf over gaat laten? Zullen in de nieuwe context niet dezelfde fouten worden gemaakt, maar nu bijvoorbeeld via moeilijk te kenteren hobby's in de scholen zelf? Welke zekeringen zijn er in het onderwijsveld zelf en in de verhouding tussen scholen en de inspectie zodat ontsparingen worden vermeden? Over dergelijke vragen zijn de afgelopen tijd verschillende rapporten uitgebracht, onder andere door de SER, de WRR, het CDA en de PvdA. Misschien doe ik met deze opsomming anderen tekort.

De CDA-fractie heeft er behoefte aan om in dit debat vanuit dit perspectief een aantal zaken aan te snijden. Achtereenvolgens wil zij stil staan bij en enkele vragen stellen over:

- de verhouding tussen verticaal en horizontaal toezicht;
- de rol van de inspectie;
- het toezicht binnen en rond de afzonderlijke scholen;
- de bureaucratisering in het onderwijs.

Klink

De afgelopen jaren is het beleid van autonomie-vergroting van scholen in een zekere stroomversnelling geraakt. Vrij gangbaar is de notie dat tegenover meer ruimte voor scholen meer verantwoording achteraf moet staan, en wel op basis van de resultaten. In de discussies die volgden, is er de nodige nadruk op gelegd dat die verantwoording achteraf weer niet dusdanig knellend moet worden dat er van autonomievergroting per saldo geen sprake is. Stapeling van controle moet worden voorkomen. Dat is de reden waarom is gekozen voor het zogenaamde proportionele toezicht. Naarmate de zelfevaluatie meer en beter van de grond komt, kan het toezicht door de inspectie afstandelijker zijn.

Uit onderzoek van de Onderwijsraad blijkt dat maar 50% tot 60% van de scholen voor primair en secundair onderwijs een systeem van kwaliteitszorg heeft. Slechts de helft daarvan voldoet aan de eisen. Van deze 30% van de basisscholen en de 20% van de scholen voor voortgezet onderwijs stelt nog geen 5% de evaluatie ter beschikking aan de inspectie. Dan blijkt bovendien meestal de bruikbaarheid van deze evaluaties niet toereikend te zijn. Het waarderingskader dat de inspectie hanteert, komt er niet in terug. Het zijn weinig indrukwekkende getallen. Van proportioneel toezicht kan zo weinig terecht komen.

De Onderwijsraad concludeert dat veel scholen worstelen met de vraag waarom en voor wie ze de zelfevaluatie nu eigenlijk uitvoeren. Gaat het om verantwoording ten opzichte van de inspectie of moet de evaluatie een bijdrage leveren aan de schoolontwikkeling? Kennelijk bestaat er in het veld de nodige onhelderheid. Heeft de minister zicht op deze ontwikkelingen? Stimuleert zij scholen om de zelfevaluatie op poten te zetten, doet de inspectie dit, of zijn scholen daar helemaal vrij in? Wat beoogt de minister met de zelfevaluatie? Is het overigens niet logisch dat scholen hierin aarzelend zijn? In een tijd waarin er een stapeling is of dreigt van controles, lijkt het toch wat dubbelop om het werk van de inspectie over te nemen en de scholen in te trekken. De Onderwijsraad signaleert immers dat scholen hun zelfevaluatie nu heel sterk afstemmen op het waarderingskader van de inspectie. Lopen wij dan inderdaad niet het risico dat er dubbel werk wordt verricht, of schat de minister in dat het een zelfstandige waarde heeft als scholen zichzelf evalueren omdat het leereffecten oplevert? Welke bedoeling heeft zij met het proportionele toezicht en met de zelfevaluatie van scholen?

Uit onderzoek van de Onderwijsraad blijkt ook dat de 50% tot 60% scholen die zichzelf evalueren, werken met instrumenten die sterk lijken op de kaders die de inspectie hanteert. Wijst dat niet nog een keer op onhelderheid over de doelstellingen van zelfevaluatie? Waarom zouden wij naar intern toezicht verschuiven wat al lang en breed professioneel gebeurt door een gespecialiseerde instelling? Betekent een verschuiving van verticaal naar horizontaal toezicht, die door gerenommeerde instellingen als de SER en de WRR wordt bepleit, in feite geen versnippering en vooral duplicering van activiteiten met als netto-effect een enorme interne bureaucratisering?

Het is belangrijk om de functies van toezicht en de verschillende verantwoordingsrelaties te onderscheiden. Om het maar eens ouderwets te zeggen: de overheid heeft een grondwettelijke taak om de deugdelijkheid van het onderwijs te bewaken. De inspectie vervult daarbij

een belangrijke rol, vooral ook omdat de minister van OCW sancties moet kunnen opleggen als zaken dreigen te ontsporen. Daarom moet de inspectie inzicht hebben in de resultaten van scholen. Naarmate de wetgever de eisen van deugdelijkheid verbreedt, wordt de rol van de inspectie echter noodgedwongen uitbundiger. Naarmate de eisen van deugdelijkheid meer teruggebracht worden tot hun kern, ontstaat er daarentegen meer speelruimte voor scholen. Dan wordt horizontale verantwoording zinvol.

De afgelopen decennia is er in het kader van het streven naar een relatief autonome school voor gekozen dat de overheid minder op het proces, op de didactiek en de vormgeving van het onderwijs stuurt en meer de resultaten bewaakt. Dit is om verschillende redenen een belangrijke keuze, niet in het minst omdat dit ook de onderscheiden rollen van overheid en scholen, van verticaal en horizontaal toezicht, van inspectie en besturen cq. raden van toezicht helder kan maken. Dat behoedt de inspectie voor een dubbelzinnige rol en het is goed voor de professionaliteit en de beroepseer binnen scholen. Vraag is wel of een en ander momenteel consequent genoeg wordt toegepast. Dat is voor mijn fractie een vraag met een open einde; dit zal ik toelichten.

Als de wetgever en de overheid zich bemoeien met de didactische koers van het onderwijs en daaraan eisen stellen, zal de inspectie op de doorwerking daarvan moeten toezien. Het risico bestaat dan dat er impliciet of expliciet toch een zekere druk van uitgaat om bepaalde didactische concepten te hanteren. De bemoeienis met de didactiek en het onderwijsconcept blijkt ook uit het formele toezichtskader dat de inspectie hanteert, bijvoorbeeld in het voortgezet onderwijs.

Kwaliteitsaspect 5 gaat over het onderwijsleerproces. Het stelt onder meer dat leraren niet alleen les geven, maar ook de rol van begeleider moeten vervullen. Verder lezen wij dat leerlingen in hun schoolloopbaan een steeds grotere verantwoordelijkheid voor het eigen leerproces moeten krijgen. Dat is niet alleen een beschrijving van de stand van zaken in het onderwijs, maar kennelijk ook een indicator voor de deugdelijkheid van scholen en dus normatief. Zeker nu de inspectie scholen niet alleen toetst maar ook stimulerend toezicht uitoefent, kan van dit soort kwaliteitsaspecten een drang uitgaan in de richting van wat wel het "nieuwe leren" wordt genoemd. Een betrokkenheid van de inspectie bij dergelijke pedagogische aanpakken kan – ik kies mijn woorden bewust zorgvuldig – ertoe leiden dat scholen zich genoodzaakt voelen om klassikaal en frontaal onderwijs te verlaten, om kennisoverdracht ten koste te laten gaan van eigen kennisverwerving, om – zoals de hoofdredactie van NRC Handelsblad het kernachtig uitdrukte – leerlingen eerder te leren opzoeken in plaats van kennis bij te brengen. Die druk zal zeker worden ervaren als de regering en de meerderheid in het parlement zich uitdrukkelijk uitspreken voor bijvoorbeeld het studiehuis. Dan lopen wij inderdaad het risico dat beleidsmakers, managers en de inspectie onkritisch achter hypes aanlopen, met als uitkomst dat enige jaren later moet worden geconstateerd dat studiehuis, competentiegericht onderwijs en het nieuwe leren onvoldoende zijn beproefd en toch over het onderwijs zijn uitgestort. Dit zijn grote woorden, maar in feite is het wel de conclusie van de Onderwijsraad in zijn rapport Evidence based onderwijs. Voor de inspectie kan dit

Klink

bovendien betekenen dat men, als de vereenzelviging met deze concepten groot is, distantie verliest die juist als toezichthouder nodig is. Hoe beoordeelt de minister dit risico?

Het komt de CDA-fractie daarom zinvol voor dat de inspectie zich vooral richt op de vraag of scholen de kerndoelen weten te bereiken en of het onderwijs gemeten aan die maatstaven op een school voldoende systematisch is opgebouwd en of men de vorderingen tussentijds voldoende toetst. Het onderwijsleerproces is dan vooral een aangelegenheid van de scholen zelf en van de professional en de organen die daarop intern toezien. Variatie in onderwijs is dan mogelijk en dat heeft grote voordelen. Het risico dat het nationale onderwijsland en masse achter een min of meer toevallige pedagogisch-didactische mode aanloopt, is bij variatie een stuk kleiner. Ouders en leerkrachten hebben dan bovendien iets te kiezen.

Ik zeg vrij bewust ouders én leerkrachten, want het kan soms diep frustrerend zijn als goede docenten van bovenaf een didactische aanpak krijgen opgedrongen. Een aanpak die de hunne niet is en een aanpak waarin zij risico's zien en ondertussen nergens met hun verhaal terecht kunnen. Wie de moeite neemt om een kwart jaargang van de knipselkranten van het ministerie van OCW door te spitten, komt er karrenvrachten vol frustraties tegen. Getroffen werd ik bijvoorbeeld door het betoog van mevrouw Verbruggen die het onderwijs verliet, omdat zij aanliep tegen dezelfde hype rond het studiehuis. Haar enthousiasme om kennis over te dragen, leerlingen te interesseren en belangstelling te wekken, kon zij – en met haar vele anderen – niet meer kwijt. Het onderwijs verloor in haar en vele anderen goede en gemotiveerde leerkrachten. Anderen bleven met de nodige frustraties achter.

Zeker nu de tekorten aan leerkrachten zich weer binnen enkele jaren aandienen, is dat een belangrijke les. Laten wij de professional dus in ere houden. In het voortgezet onderwijs is die boodschap inmiddels doorgedrongen, maar momenteel klinken uit het mbo soortgelijke geluiden. "Parlement, wordt wakker!", lezen wij in Trouw van 3 januari jongstleden. De klacht is dat na het voortgezet onderwijs nu het mbo de ideologie van het nieuwe leren krijgt opgelegd. Ik citeer: "Niet het ministerie initieert deze onderwijsrevolutie, maar de verzelfstandigde organisaties zoals de Bve Raad." Zeker tegen de achtergrond van de regionale monopolies is dat een zorgwekkend signaal. Zijn er dan nog alternatieven voor leerlingen en vooral ook leerkrachten, zo vragen wij de minister. Meer in het algemeen vragen wij haar welke rol voor de overheid en de inspectie is weggelegd rondom het onderwijsleerproces. Is zij het met de CDA-fractie eens dat dit toch het domein is van de school zelf?

Het feit dat scholen vrijer worden gelaten bij de inrichting van onderwijs, is naar ons beleven een extra reden om goed toe te zien op de uitkomsten. Zo-even is al geweest op de Cito-toetsen. Ik wil dat hier niet herhalen, maar de CDA-fractie hecht er enorm aan dat zowel rondom de Cito-toetsen als rondom de eindexamens in het voortgezet onderwijs goed wordt gekeken naar de kwaliteit van het onderwijs. Scholen moeten daar gewoon geen loopholes nemen. Hoe kijkt de minister daar tegenaan? Hoe gaat zij om met scholen waarvan de gemiddelden van bijvoorbeeld schoolonderzoeken systematisch hoger liggen dan die van de

eindexamens? Zijn er eigenlijk regels over hoe daarmee om te gaan?

Het overlaten van het onderwijsleerproces aan scholen zelf, is wat de CDA-fractie betreft van groot belang. Het past bij de professionaliteit van de leerkracht en het waarborgt beter dat onderwijsvernieuwingen op ervaring berusten en dus evidence based zijn. Wat dat betreft spreken de innovaties in het vmbo boekdelen. Het benadrukken van praktijkgericht onderwijs kwam van onderop. Het spreekt leerkrachten aan en leerlingen idem dito. Dit mondt inmiddels uit in scores die tot tevredenheid mogen stemmen. Het is goed dat de minister op dit punt de ruimte heeft gegeven aan scholen. Toch is het ook belangrijk om hier een vinger aan de pols te houden. Het is op dit moment erg in om de professional in ere te herstellen. En terecht.

Waardering voor en zelfs herwaardering van de professie is prima. Maar dat neemt niet weg dat beslissingen over het onderwijsconcept van scholen niet voorbehouden zijn aan besturen, directies en leerkrachten. Het gaat immers om verstrekkende besluiten met een grote impact op de leerlingen, hun ouders en de samenleving in bredere zin. De eigen verantwoordelijkheid moet daarom zijn ingebed in een toereikende verantwoordingsstructuur. Daarin is het echter gaandeweg gaan ontbreken. De schaalvergroting heeft daaraan bijgedragen, evenals de professionalisering van besturen. Beide zijn paradoxaal genoeg mede het gevolg van het toekennen van meer verantwoordelijkheid aan scholen rond personeelsbeleid, financieel beheer, lumpsumfinanciering, zorgverbreding en dergelijke. Vrijwilligersbesturen hebben het daarom lastiger dan in het verleden.

Om het bestuur te professionaliseren komt de stichtingsstructuur met een raad van toezicht meer en meer in zwang, zeker in het voortgezet onderwijs. Bij de vormgeving van deze raden is, in termen van taak en bevoegdheden, gebruikgemaakt van het commissaris-model uit het bedrijfsleven. De raden van toezicht benoemen en ontslaan het bestuur en letten vooral – zo blijkt ook uit onderzoek – op het financiële beheer. De democratische inbedding is niet zelden buitengewoon smal. De ontwikkeling tekent zich breed af en de WRR constateert dan ook terecht dat in bijvoorbeeld sectoren als de volkshuisvesting en de gezondheidszorg, maar dus ook in het onderwijs, voor een normatieve discussie over het kwaliteitsbeleid, ethische dilemma's en – in het onderwijs – onderwijsconcepten vaak geen aandacht meer is. De discussie raakt dus ook het onderwijs.

Naar de opvatting van de CDA-fractie dient in de moderne samenleving vermeden te worden dat het effectueren van het onderwijsvrijheidsrecht – want daar hebben wij het over – wordt versmald tot enkele bestuurders van scholen en een handjevol specialisten in raden van toezicht. Dit zijn bovendien raden die vaak via coöptatie tot stand komen. Voor een dergelijke smalle basis was het onderwijsvrijheidsrecht niet bedoeld. Willen het bestuur en het toezicht hun legitimiteit behouden, dan vraagt dat in het primair en voortgezet onderwijs om een structuur die de representativiteit van scholen versterkt.

Als kritische achterbannen ontbreken, is bovendien het risico groot dat vrijwilligersbesturen of raden van toezicht zich vereenzelvigen met de leidinggevenden in de scholen en er in feite sprake is van wat wel wordt genoemd de reproductie van comfort. Raden van toezicht

Klink

en professionele besturen trekken eensgezind op, omdat ook hier een gebrek is aan onderlinge distantie. Dat komt de scherpheid van het toezicht niet ten goede, terwijl te veel afstand natuurlijk ook weer niet goed is, want dat werkt onverschilligheid in de hand. Het is belangrijk om het juiste midden te vinden, namelijk een midden van zowel betrokkenheid als distantie. Kritische betrokkenheid dus. In het verleden zorgde de brede representativiteit daarvoor. Ledenvergaderingen hielden een bestuur scherp. Die betrokkenheid is nu veel minder vanzelfsprekend en in de regel zelfs afwezig.

Volgens de CDA-fractie zijn moderne vormen van representativiteit dus dringend nodig. Dat is geen nostalgie en ook geen zinloos formalisme. Het gaat de CDA-fractie om scholen die zijn ingebed in de samenleving, omdat alleen dit een voorwaarde is voor toereikende horizontale verantwoording die scholen scherp houdt. Ik wees al op het voorbeeld van de Vierambacht in Rotterdam. Een van de mogelijkheden om de bemoeienis te versterken, is bepalen dat ouders een bindende voordracht kunnen doen in de raad van toezicht of in het vrijwilligersbestuur. Dat is al het geval in de gezondheidszorg. Hoe staat de minister tegenover een dergelijk voorstel?

Meer verstrekkend is het voorstel om naar analogie van de aandeelhoudersvergadering een vergadering van deelnemers of belanghebbenden te creëren die een raad van toezicht kan benoemen en ontslaan. Het probleem hierbij is – aldus onder meer de WRR – dat niet altijd duidelijk is wie die deelnemers zouden moeten zijn. Bovendien is het nog maar zeer de vraag of er voldoende animo is. Verenigingen hebben in de regel al moeite om mensen op de been te krijgen, met name in de grote steden. Waarom zou dit bij een vergadering van deelnemers anders zijn? Dat is geen onschuldige kwestie, want wie houdt er anders een vinger aan de pols als scholen voor een didactisch concept als het nieuwe leren kiezen? Wie houdt in de gaten dat benaderingen als het studiehuis en zelfstandig werken, echt met een goede en intensieve begeleiding gepaard gaan? Wie ziet erop toe dat de vlag van competentiegericht onderwijs daadwerkelijk de lading dekt? Wie corrigeert zo nodig in het belang van de leerling? Wie spoort het vrijwilligersbestuur bij een vereniging of de raad van toezicht bij een stichting aan om tijdig in te grijpen als er problemen zijn en het onderwijs lacuneus is?

De heer **Van Raak** (SP): De heer Klink sprak daarstraks over de rol van de inspectie. Ik zou daar de rol van de minister aan toe willen voegen. Is dat niet het antwoord op alle vragen die hij net heeft gesteld?

De heer **Klink** (CDA): Ik kom daar zo in mijn betoog op terug. Op het einde zal ik hier meer specifiek op ingaan.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Daaraan gekoppeld heb ik een vraag over democratische inbedding. Moet je ook niet iets zeggen over de schaal? Want hoe groter de schaal en hoe verder het land in wordt getrokken, des te ingewikkelder het vraagstuk ligt.

De heer **Klink** (CDA): Ik onderstreep die vraag graag. Aan het eind van mijn betoog zal ik daar in het kader van een voorbeeld op terugkomen. Vervolgens zal ik die vraag ook aan de minister stellen.

Er is een scala aan instrumenten voor handen zoals visitaties, benchmarking en ranking en het volgen van ervaringen van derden via vakbladen en overkoepelende organisaties. Dit kan scholen scherp houden, maar die gegevens zijn vooral voor intern gebruik. De leiding van een school en een raad van toezicht dan wel een verenigingsbestuur hoeven daarover geen verantwoording af te leggen, terwijl het daar toch mede op aan komt. Daarom is het belangrijk om vooral de natuurlijke achterbannen van scholen bij het onderwijs te betrekken. Deze aanbeveling is van de CDA-fractie en SER. Ik citeer het advies van de WRR: kort samengevat luidt het oordeel dat er in de relatie tussen cliënten en instellingen veel meer aandacht dient te komen voor de mogelijke leereffecten die uitgaan van vraaggericht werken, van sturing door cliënten. De term cliënten zou ik persoonlijk liever vervangen door deelnemers of betrokkenen, maar de strekking is duidelijk. De signalen van betrokkenen bieden "een min of meer rechtstreekse en verplichtende input voor kwaliteitsverbetering van het primaire proces", aldus de Raad.

Dit citaat geeft aanleiding tot twee slotopmerkingen over de horizontale verantwoording. In de eerste plaats geldt dat het intensiever betrekken van ouders bij het onderwijs aansluit bij het al bestaande toetsingskader van de Onderwijsinspectie. Zo gaat de inspectie expliciet na of de school de betrokkenheid van ouders en verzorgers stimuleert. Een "Fremdkörper" in de wereld van het toezicht is deze relatie dus niet. De ook nu al gewenste betrokkenheid zou kunnen worden versterkt door scholen te verplichten om de ouders of verzorgers van leerlingen de periodieke inspectierapporten toe te zenden. Ouders krijgen dan te lezen wat de inspectie van hun school vindt. Ook de zelfevaluaties van scholen over de pedagogisch-didactische aanpak zouden bekend moeten zijn. Op dit moment zijn de inspectierapporten via internet natuurlijk op te roepen, maar daar gaat geen verplichtende werking van uit. De zelfevaluaties hoeven helemaal niet gepubliceerd te worden. Is dit alles niet te vrijblijvend?

De schoolleiding en de raden van toezicht dan wel de verenigingsbesturen zouden zich voor de rapporten en over hun reactie daarop moeten verantwoorden. Behalve schriftelijke informatie zou het bestuur of een raad van toezicht ook mondeling een toelichting kunnen geven op de resultaten van de inspectierapporten en de manier waarop men daarmee denkt om te gaan. Hoe kijkt de minister tegen een dergelijke verplichting aan? Een meer pregnante verantwoording over de resultaten van het verticale toezicht kan het horizontale toezicht versterken. Hoe kijkt de minister tegen dergelijke productieve combinaties van verticaal en horizontaal toezicht aan? De CDA-fractie vindt een intensievere verantwoording vooral van belang omdat scholen soms tamelijk verstrekkende pedagogisch-didactische keuzen maken. Wij willen vermijden dat het onderwijs al te gemakkelijk achter hypes aanloopt. Daarvoor zijn simpelweg checks and balances nodig. Verantwoording is van belang, zodat een school die voor huiswerkvrij onderwijs kiest ook moet duidelijk maken hoe men dan toch de eindtermen en kerndoelen weet te bereiken. Een school die voor het studiehuis en voor zelfstandig leren kiest, moet helder voor het voetlicht weten te brengen dat leerlingen niet min of meer aan hun lot worden overgelaten, maar daadwerkelijk worden begeleid.

Klink

De heer **Van Raak** (SP): Het doet mij deugd dat u zoveel vertrouwen hebt in de ouders. Ik heb dat ook wel, maar wil toch waarschuwen voor overschatting. U vraagt nu aan ouders of zij de inspectierapporten willen lezen, alsmede de verantwoording voor de gekozen pedagogische koers. Is dat niet wat te hoog gegrepen voor heel veel ouders?

De heer **Klink** (CDA): Dat zal zeker zo zijn. Ik schakel echter de inspectie niet uit, integendeel. De inspectie moet letten op de onderwijsresultaten, en vooral op de structuur en de opbouw van het onderwijs. Als het onderwijsleerproces aan de scholen wordt overgelaten, moet wel worden gewaarborgd dat met de opbouw van het onderwijs uiteindelijk de kerndoelen worden gehaald.

Ouders moeten kunnen meebeslissen over de didactisch-pedagogische keuzes, zeker tegen de achtergrond van de schaalvergroting.

Uit het voorbeeld van de Vierambachtschool in Rotterdam blijkt dat, als de ouders gaan meebeslissen, dit een veel grotere en directere impact op scholen heeft dan wij vaak durven te veronderstellen. Ik zoek de winst vooral in de productieve combinatie van die twee zaken, en niet in het eenzijdig mikken op het één of op het ander. Ik vind dat ouders nu te vaak buiten spel staan en dat scholen te vaak zeggen dat zij de ouders niet kunnen bereiken omdat zij niet naar de verenigingsvergaderingen komen of naar andere vergaderingen. Er wordt te weinig aan gedaan. Het betreft een factor van betekenis in de bewaking van kwaliteit en deugdelijkheid. Waarom zouden wij daarvan dan niet veel meer gebruikmaken?

De heer **Van Raak** (SP): Een goed voorbeeld werkt altijd. Er zijn echter gemakkelijk duizend andere voorbeelden tegenover te stellen. U vroeg: wie zal dan uiteindelijk verantwoordelijk zijn? Dan moet u niet met een mengvorm komen. Typerend voor een mengvorm of voor het delen van verantwoordelijkheden is, dat uiteindelijk niet duidelijk is wie als laatste verantwoordelijk is. Wij moeten dus iemand aanwijzen die als laatste verantwoordelijk is. Zijn het de ouders, de leraren, de managers, de inspectie of de minister?

De heer **Klink** (CDA): Het antwoord op die vraag lijkt mij heel eenvoudig. De inspectie toetst de kwaliteit en vooral de deugdelijkheid van het onderwijs. Met mevrouw Linthorst ben ik van mening dat de minister uiteindelijk sancties moet opleggen als een school permanent en structureel onder maat presteert.

Mijn tweede opmerking heeft te maken met de vraag of de overheid deze geïntensiveerde horizontale verantwoording nu verplicht moet gaan voorschrijven. In dat verband verwijs ik graag naar België. Daar is in de wetgeving de figuur van de maatschappelijke onderneming opgenomen, niet als rechtspersoon die verplicht wordt voorgeschreven, maar wel als een rechtsfiguur waarvan de kenmerken in de wet zijn opgesomd. Instellingen die beantwoorden aan deze karakteristieken kunnen zich afficheren als maatschappelijke onderneming. Nu de minister van Justitie bezig is om een dergelijke figuur ook voor het Nederlandse recht te verkennen, kunnen wij ons voorstellen dat de minister in het kader van de governance-discussie in het onderwijs voor een dergelijke verankering kiest. Scholen die hun horizontale verantwoording goed voor elkaar hebben,

versterken dan zichtbaar hun reputatie, omdat zij aan de wettelijke eisen voldoen. Het hoeft dan niet eens verplicht gesteld te worden.

De CDA-fractie pleit ervoor, ouders en verzorgers van leerlingen meer bij het onderwijs te betrekken en meer zeggenschap te geven. Tegenwerping is vaak dat ouders niet naar ledenvergaderingen meer komen. Maar daar staat weer wel tegenover dat veel ouders aanmerkelijk kritischer en mondiger zijn geworden. Zij hebben inderdaad geen zin in schoolbestuurlijk werk als het neerkomt op het controleren van de boekhouding en van de financiën. Zij zijn niet zelden wel geïnteresseerd in de kwaliteit van het onderwijs en in de pedagogische koers van een school. Door hen daar meer bij te betrekken, ontstaat er draagvlak voor betrokkenheid. Inzicht in bijvoorbeeld inspectierapporten en meer verantwoording van de school kan die betrokkenheid versterken. Ik begon dit betoog met een voorbeeld van ouders die zich druk maakten over de kwaliteit van het onderwijs. Hun bemoeienis in Rotterdam leidde tot een merkbaar beter onderwijs.

Ik wil besluiten met een voorbeeld van hoe het niet moet. De immer zeer kritische Leo Prick wijst in een van zijn columns in NRC Handelsblad op een vader die met lede ogen aanzag dat een school met een monopoliepositie in de regio zijn dochter doodleuk plaatste op de havo/vmbo school, terwijl hij voor de havo/vwo had willen kiezen. Met lede ogen legde hij zich erbij neer. De school voerde vervolgens het Daltonsysteem in. Het liep, in zijn woorden, voor geen meter, waarna het weer werd afgeschaft. De school rechtvaardigde dit met de mededeling dat zowel het onderwijs als de leerlingen veranderen, waardoor vanuit een innovatieve veranderingsgezinde visie herinrichting van het onderwijs plaatsvindt.

Het zal duidelijk zijn dat wat ons betreft de ouders bij dat soort herinrichtingen en de uitkomsten daarvan nauw betrokken dienen te worden, en dat de inspectie toeziet op de opbouw van de onderwijsinhoud en op de resultaten daarvan. Dat die combinatie vruchten kan afwerpen, illustreert het voorbeeld van de school die ik al eerder noemde.

□

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Voorzitter. Ik vervang vandaag mijn collega Tof Thissen, die te elfder ure ziek geworden is, tot zijn en mijn grote spijt, want wij kennen allen de heer Thissen als een welbespraakte spreker in dit huis. Een van de kenmerken daarvan is dat hij geen uitgeschreven teksten hanteert. Dat maakt het vervangen buitengewoon moeilijk, zo niet onmogelijk. Het zou voor de hand hebben gelegen dat wij hadden gezegd: onze woordvoerder is ziek, dus wij slaan een beurt over. Het onderwerp ligt ons echter zo na aan het hart, dat wij niet de gelegenheid willen laten voorbijgaan om hier ons zegje te doen. Good governance is overigens een onderwerp dat niet in de onderwijssector speelt, maar in de hele publieke sector. U moet mij maar excuseren dat ik misschien te veel gemeenheden debiteer en te weinig specifiek ben. Van de voorgaande sprekers hebt u al zo veel feitelijke en inhoudelijke opmerkingen gehoord, dat er wel iets algemeen tegenover mag staan.

De discussie speelt niet alleen in het onderwijs. Zelf ken ik deze heel goed in de sfeer van de corporaties en

Van der Lans

de welzijnsinstellingen. In essentie gaat het om instellingen die publieke en maatschappelijke taken verrichten. De vraag is, wie bepaalt of het werk dat in die instellingen wordt verricht, goed is gedaan en wat daarbij de rol van de overheid of de politiek is. Het lijkt mij goed om een historisch uitstapje te maken, omdat wij nu in mijn ogen in een nieuwe fase zijn beland.

De eerste fase besloeg de eerste helft van de vorige eeuw. Dat was de fase van het ontstaan van particulier initiatief. De legitimatie van de instellingen die in de groei van de welvaartstaat en de verzorgingsstaat ontstonden, lag heel nadrukkelijk in de zuil, in de verenigingsstructuur, in de eigen achterban. De socioloog Van Doorn heeft dat meer dan voortreffelijk omschreven. Volgens hem waren deze instellingen baas in eigen huis en kwam het huis ten laste van de gemeenschap.

In de tweede helft van de twintigste eeuw is dat patroon veranderd doordat er een proces van verstatelijking op gang kwam. Onderwijs- en welzijnsinstellingen die dankzij particulier initiatief waren ontstaan, kregen steeds meer het karakter van uitvoeringsorganisatie. De legitimatie van die instellingen lag rechtstreeks in de democratische organen en vaak rechtstreeks in Den Haag. Ik denk dat wij nu in de derde fase terecht zijn gekomen. Die fase zijn wij iets meer dan een decennium geleden in gegaan. Het is de fase die wordt gekenmerkt door decentralisatie, deregulering en verzelfstandiging. Het woord autonomie is in de discussie tot nu verschillende malen gevallen. Je kunt je afvragen of wij ons wel tijdig hebben gerealiseerd welke problemen daarmee gepaard gingen. De beweging is begonnen zonder dat wij alle oplossingen en consequenties daarvan hebben doordacht.

Ik haal in dit verband altijd het voorbeeld van de corporaties aan. Bij de verzelfstandiging daarvan zijn er geen afspraken gemaakt over het maatschappelijk kapitaal dat in de volkshuisvesting besloten lag. Dat was een grote weeffout. Het corrigeren daarvan roept buitengewoon veel problemen op, zo ook in dit geval.

De beweging die in de afgelopen tijd ook in het onderwijsveld op gang gebracht is, heeft haar eigen dynamiek gekregen. Ik heb daarnet in een interruptie ook niet voor niets de vraag over de schaalvergroting opgeworpen. Dat is een van de grote kenmerken van recente ontwikkelingen in de publieke sector, ook in de onderwijssector. Wij hebben te maken met steeds groter wordende organisaties die een eigen dynamiek en misschien zelfs een eigen bureaucratie ontwikkelen en zich steeds ingewikkelder verhouden tot de democratie en hun democratische legitimatie. In de processen van decentralisatie en deregulering is het onduidelijk wie bepaalt wat kwaliteit is. Je ziet over het algemeen ook in andere sectoren dat het buitengewoon lang duurt voordat de horizontale vormen van kwaliteitscontrole via visitatiecommissies of benchmarking zijn geregeld. In de komende jaren krijgen alle sectoren te maken met de grote vraag hoe verantwoording wordt afgelegd en welke kant het daarmee op moet. Aan wie gaat een instelling verantwoording afleggen? Welke groepen gaan daar een beslissend oordeel over vellen?

Een merkwaardige hybride figuur die daarbij haar opmars maakt, is het nieuwe statuut van publieke organisaties waarin aan de ene kant het zelfstandige en marktgerichte zit en aan de andere kant het maatschappelijke en publieke. Dit is een problematische combinatie. Met de problemen die daarmee de afgelopen jaren zijn

ontstaan, worstelen alle sectoren nog steeds, ook de onderwijssector. Ik ben dus zeer benieuwd naar de visie van de minister daarover. Laat ik ze daarom nog even opsommen.

Het eerste probleem wordt gevormd door de democratische legitimatie. Het gaat om publiek geld en publieke taken. Hoe worden die gecontroleerd? Hoe wordt de democratie eigenlijk georganiseerd? We zitten, zoals gezegd, in de derde fase, een fase waarin organisaties en instituties in hoge mate verzelfstandigen. Daarbij hoort het vraagstuk van de democratie. Als de legitimatie niet meer in de bestuursorganen of de democratische of gekozen organisatie schuilt, zal die moeten worden verplaatst naar de instellingen. Er zal dus in zelfstandige publieke instellingen een soort democratische agenda moeten zijn, intern via de inspraak van de betrokkenen, dus de directe medewerkers, en extern via de inspraak van de maatschappij.

Ten tweede is het vraagstuk van de lokale verankering belangrijk. Mij lijkt dat er zo langzamerhand helderheid moet komen over de gewenste schaal van de organisaties. De tendens is dat organisaties zelfs gemeenten en regio's overstijgen en dwars door regio's heen gaan. Hoe kan je daar nog controle op uitoefenen, democratische controle? Wie is daar verantwoordelijk voor? Je kunt het niet meer rechtstreeks herleiden tot een gemeente of een gemeentebestuur, een provincie of wat dan ook. Moet er vanuit democratisch oogpunt, maar wellicht ook vanuit kwalitatief oogpunt niet iets worden geregeld in verband met de omvang van de schaal? Je kunt je afvragen of een grotere schaal tot beter onderwijs leidt.

Ten derde rijst de vraag wat goed toezicht is. De heer Klink heeft daar al belangrijke en interessante dingen over gezegd. Toezichhouders hebben de neiging om hun taak enigszins ouderwets op te vatten. De meeste raden van toezicht houden voornamelijk financieel toezicht. Mijn fractie meent dat het toezicht in het onderwijs, maar eigenlijk ook in andere publieke sectoren veel breder moet worden. Ik vind dat een goede toezichhouder ook toezicht houdt op de aard van de verantwoording, de aard van de democratie en de kwaliteit van het product.

Daarom moeten raden van toezicht zorgvuldig worden samengesteld. Mij lijkt dat het de taak van de minister is om daar iets over te zeggen. Zij hoeft daarbij niet per se over te gaan tot het opstellen van dwingende richtlijnen, maar wat richtinggevende aanwijzingen kunnen geen kwaad.. Ik heb in ieder geval vernomen dat de commissaris van de Koningin in Zuid-Holland ook voorzitter is van roc Mondriaan in Den Haag. Ik wil daar niet meteen een uitspraak over doen, maar ik vraag mij wel af vanaf welk moment er sprake is van belangenverstremming en tot welk moment er sprake is van onafhankelijk toezicht. Daarom moet er iets worden gezegd over het moment waarop belangenverstremming aan de orde kan zijn en op welk moment dat niet zo is. Ook moet er volgens mij iets worden gezegd over de samenstelling van raden van toezicht. Ik heb in een ander verband wel eens een pleidooi gehouden voor het zogeheten vierwindstrekenmodel. Dat houdt in dat je als het ware het uitgangspunt moet hanteren dat de leden van een raad van toezicht uit verschillende maatschappelijke sferen worden gerekruteerd, namelijk de sfeer van het openbaar bestuur, lokale stakeholders, collegiale instellingen – dat is meer horizontaal – en in ieder geval ook van gebruikers, dus burgers en consumenten. Die moeten in iedere raad van toezicht terug te vinden zijn. Dan heb je namelijk de

Van der Lans

beste garantie dat het goed komt met het maatschappelijke toezicht.

Er moet in dit verband ook iets worden gezegd over de topsalarissen. Het is immers een feit dat de salarissen van de managers in de grote onderwijsinstellingen behoorlijk de pan uit zijn gerezen door toedoen van de raden van toezicht. Mij lijkt het een taak van de overheid om daar paal en perk aan te stellen. Ik heb van degene die hier het woord zou voeren begrepen dat er onderzoek is gedaan naar de aard en de kwaliteit van het bestuur van 15 roc's. Ik denk dat dit een zeer interessante case is, omdat het zeer grote, bijna mammoetachtige instellingen zijn geworden waarin het vraagstuk van good governance en goed bestuur zeer indringend aan de orde is. Zij zijn namelijk zo groot dat je je kunt afvragen wie die mammoetinstellingen nog controleert. Ik ben zeer benieuwd naar de resultaten van het onderzoek. Ik heb begrepen dat de minister deze studie nog niet openbaar gemaakt heeft. Misschien kan zij dat binnenkort doen en ons wat laten zien van de resultaten.

Good governance heeft in mijn ogen ook voor politici een belangrijke consequentie in de zin dat die de kunst van het loslaten vraagt. De kunst van het loslaten is dat politici alleen nog de eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van instellingen dragen zodra die instellingen autonoom zijn. Zij moeten autonomie dus de kans geven. Dat kan eigenlijk alleen maar als er een heldere overdrachtsagenda is.

In die overdrachtsagenda moeten in ieder geval heldere uitspraken staan over de democratische legitimatie van de onderwijsinstelling of een andere instelling in de publieke sector, over de schaal en de lokale verankering en over de aard en de kwaliteit van de verantwoording. Er moet dus in staan aan wie op welke manier verantwoording wordt afgelegd. Ik ben zelf altijd een voorstander van het opstellen door maatschappelijke organisaties van een soort publiekshandvest, een soort burgerhandvest geweest. Het idee om dat te doen komt uit het Verenigd Koninkrijk. Daar werken publieke instellingen met een "citizen charter" waarin precies staat omschreven wat de burgerlogica van de instelling is, wat burgers ervan kunnen verwachten en hoe er aan hen verantwoording wordt afgelegd, hoe er geklaagd en gecommuniceerd kan worden en welke rechten de mensen hebben die gebruikmaken van die instelling. Ik zou het een vooruitgang vinden als er zulke charters op de deur van elke publieke instelling, dus ook onderwijsinstellingen, werden gespijkerd. Over de kwaliteitsgaranties en de horizontale en verticale verantwoording heeft de heer Klink al een aantal behartigenswaardige opmerkingen gemaakt, waarbij ik mij graag aansluit.

Voorzitter, met excuses voor het misschien wat algemene karakter van mijn opmerkingen, hiermee heb ik in grote lijnen mijn opvattingen geschetst. Ik ben benieuwd naar het antwoord van de minister.

□

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Mevrouw de voorzitter. In dit debat over de kwaliteit van het onderwijs wil ik graag met de bewindsvrouw debatteren over de positie van de leraar, in het bijzonder in samenhang met de wetgeving van het departement van OCW. Hierbij baseer ik mij op een aantal documenten: het alweer ruim een jaar oude advies van de WRR "Bewijzen van goede dienstverlening", dat met name over de professionaliteit

van het onderwijs en de beleidsconsequenties daarvan gaat, de wet "Weer Samen naar School" en de beleids-evaluaties rondom deze wet, en diverse andere beleidsbrieven en notities van het departement. In verband met de positie van de leraar besteden wij ook aandacht aan de ontwikkeling van een zorgstelsel en zorgstructuren in het onderwijs en aan de opleiding tot leraar. De VVD-fractie heeft als overkoepelend thema gekozen voor een aantal trends en aspecten van de wet- en regelgeving van het ministerie van OCW rondom de positie van de leraar. Wij richten ons dan ook niet op de begroting, maar op andere documenten, zoals ik al aangaf.

Het eerste dat wij onder de aandacht van de bewinds- personen willen brengen, is onze interpretatie van het advies van de WRR "Bewijzen van goede dienstverlening". Een van de koppen in het persbericht van de raad zelf over dit rapport is volkomen duidelijk: alle velden van maatschappelijke dienstverlening, dus ook het onderwijs, lijden onder controlezucht van de overheid. Er is een gebrek aan vertrouwen in de professionals, zowel in de bestuurders als in de mensen in het veld. Het besturingsmodel dat de overheid hanteert, biedt te weinig ruimte en beperkt het rendement van het werk dat in de diverse branches wordt gedaan. Het gaat in het WRR-rapport zoals bekend om gezondheidszorg, volkshuisvesting, welzijn, arbeidsvoorziening en onderwijs. Er wordt in het rapport melding gemaakt van de nog steeds grote regeldruk in het onderwijs, die "leidt tot belemmering voor de onderwijsinstellingen en voor de mensen die daar het echte werk doen", namelijk onderwijs geven. Dat is nogal wat. Na jarenlang praten over deregulering, na jaren van geklaag in het veld, van de scholen, en van beide Kamers der Staten-Generaal over de lawine van wet- en regelgeving die over scholen wordt uitgestort, is het ministerie van OCW kennelijk nog altijd niet in staat om deze regelgeving te beperken. Is het departement, dat het doen leren tot zijn verantwoordelijkheid heeft, eigenlijk zelf wel een lerende organisatie?

Hoe is het mogelijk, zo vragen wij de minister, dat de WRR moet stellen dat de mensen in het veld, de leraren dus, ronduit benadeeld worden? Wat vindt de minister van dit rapport? Hoe kan het dat de leraar, die het werk in het veld moet verrichten, kennelijk nog steeds eerder belemmerd dan gesteund wordt door het departement? Er wordt wel over de leraar gepraat, vrij veel zelfs, maar toch lijkt het maar niet te lukken om de positie van de leraar te versterken. Wij zullen in het vervolg zelfs demonstreren dat het tegendeel het geval is. Dit alleen al maakt de kwaliteit van wetgeving van dit departement in algemene zin onvoldoende. Er behoort in wet- en regelgeving inzake het onderwijs steeds, bij elk onderwerp, aandacht te worden gegeven aan de positie van de leraar in de turbulente ontwikkelingen die zich afspelen. Ouders en kinderen worden genoemd, schoolbesturen krijgen aandacht, maar het lijkt wel alsof het departement met regelmaat vergeet dat men het wel van de leraar moet hebben, een leraar die zijn werk moet doen met lastige kinderen en even lastige ouders. 50% van alle leraren heeft inmiddels te maken met verbale of manuele agressie. Wie dit volhoudt is een held, die dient beschermd en gekoesterd te worden. Maar steeds lijkt het bij wetgeving zo te zijn dat de leraar er van allen het minst toedoet. Dat zullen wij zo ook zien bij de evaluatie van het wetgevingstraject "Weer Samen naar School".

Dupuis

Kan dat nu eindelijk niet eens veranderen? Wat is nu het beleid van de minister op het punt van de positie van de leraar? Wat wordt er gedaan om zijn professionaliteit vorm te geven? De professionaliteit van de leraar is een zaak die het departement bij uitstek zou moeten koesteren. Natuurlijk, er is veel geld voor bij- en nascholing, maar tegelijkertijd maakt het departement wetgeving waardoor de positie van de leraar alleen maar nog lastiger wordt. Ik kan me in de afgelopen zes jaar geen debat over onderwijs in deze Kamer herinneren waarin niet werd gevraagd om aandacht voor de positie van de leraar, en niet alleen door onze fractie. Maar de WRR, die wij toch niet van onnozelheid of partijdigheid kunnen betichten, toont onzes inziens aan dat er bij het departement nog steeds onvoldoende aandacht voor de steeds lastiger wordende positie van de leraar is.

Een voorbeeld hiervan is – mijn tweede onderwerp – de wetgeving inzake de toelating van kinderen met leermoeilijkheden, heel breed geformuleerd, tot het regulier basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. De VVD-fractie heeft met deze wet nooit veel op gehad; wij hebben er ook tegen gestemd, overigens samen met de SP-fractie. Een centraal argument was daarbij de belasting voor de leraar in het regulier onderwijs, die ineens geconfronteerd kan worden met kinderen die eigenlijk in het speciaal onderwijs thuishoren. Bij de evaluatie in 2004 en de beleidsreacties en overlegondes die daarop in 2005 volgden, bleek dat ons argument tegen de wet, namelijk dat die de leraar te zeer zou belasten, helaas juist was, hoewel de minister dit slechts schoorvoetend toegeeft. Wij lezen in evaluatiedocumenten naar aanleiding van de wet "Weer Samen naar School" dat "verbeteringen op het niveau van de klas achterblijven, en dat leraren er moeite mee hebben, in hun onderwijs aan te sluiten op de verschillen tussen kinderen". Er wordt in de evaluatie zelfs opgemerkt dat "het belangrijkste knelpunt in de klas is dat verbeteringen in het didactisch handelen van de leerkracht achterblijven". Tja, is het vreemd? Dit is een bestuurlijke formulering om te zeggen dat leraren overvraagd worden, als zij in de klas leerlingen krijgen met geestelijke of gedragsproblemen, terwijl het reguliere onderwijs met een klas vol drukke kinderen al een klus op zichzelf is. Overigens worden artsen nooit "geneeskrachten" genoemd, dus waarom worden leraren eigenlijk "leerkrachten" genoemd? Dit klinkt allerm minst respectvol.

Wat onze fractie zo stoort, is dat nergens iets is te merken van enige zelfkritiek of enige reflectie als het gaat om de juistheid van deze bezuinigingsoperatie in verband met de effecten voor leraren. Wat iedereen voorspeld had die goed naar de "Weer Samen naar Schoolwetgeving" had gekeken, is gebeurd: de leraar trekt het niet. In haar beleidsbrieven somt de minister allerlei maatregelen op die de leraar ten goede zouden moeten komen, maar de essentie, namelijk dat er met deze wet wellicht het onmogelijke van leraren wordt gevraagd, blijft onbesproken. De VVD-fractie vraagt zich bovendien af of alle genoemde maatregelen van de minister ter ondersteuning van de leraar effect hebben. Tot nu toe kennelijk niet. De hele operatie is toch al een aantal jaren aan de gang? En het gaat in de klas toch nog niet goed?

Even ernstig is het dat in beleidsbrieven van de minister zonder een zweem van bezorgdheid frequent wordt gesproken over allerlei extra taken voor leraren, samengevat in huiveringwekkende terminologie als "het

zorgrepertoire van scholen", en het omgaan met "specifieke zorgbehoeften". Inmiddels zijn er nota's over de "zorgstructuren in scholen" en een "zorgstelsel voor funderend onderwijs". Het gaat hierbij uiteraard om een specifieke groep leerlingen, maar helaas niet om specifieke scholen, maar om alle scholen. Hoe ver gaat de zorgplicht van niet-speciale scholen eigenlijk? Hebben de leraren daar dan een opleiding tot zorgverlener? En is niet te verwachten dat de specifieke deskundigheid van leraren nog meer in de knel komt, als zij er steeds meer uitgesproken zorgtaken bij krijgen? En is juist niet nodig dat leraren weer aanzien krijgen door het bevorderen van hun kennis en hun onderwijsvaardigheden, maar vooral ook hun kennis? En over welk departement gaat het eigenlijk? Hadden wij het niet over onderwijs? Hoe ernstig de situatie is, kan ik illustreren door te verwijzen naar de notitie "Vernieuwing van de zorgstructuren in het onderwijs", van 30 september 2005. Hierin worden allerlei beleidswijzigingen aangekondigd en wordt opgesomd wat de consequenties daarvan zullen zijn voor de diverse betrokkenen. Geloof het of niet, maar alles en iedereen wordt genoemd: ouders en kinderen, de school, de schoolbesturen, de inspectie, de overheid, maar niet de spil in het onderwijs: de leraar. Hoe kan een departement van OCW de leraar vergeten?

Een volgend punt is de opleiding van leraren. Wij hebben kennisgenomen van de voortgangsrapportage Beleidsplan onderwijspersoneel 2005. Deze notitie illustreert de bestuursstijl van OCW. Een verbijsterende hoop woorden, beleidsplannen, waanzinnig bureaucraatisch, zeer ambtelijk geformuleerd, zonder enige kritiek op zichzelf of op wat er in het veld gebeurt, maar in deze notitie wordt het volgende niet vermeld: de lerarenopleidingen van het HBO besteden minder dan de helft van het leertraject aan vakinhoudelijke kennis. Men leert de studenten onderwijstechnieken, dus methoden om kennis over te brengen, dat is uitstekend, maar helaas: de kennis zelf is het stiefkindje. De nadruk ligt op competenties en beroepsoriëntatie in plaats van op vak kennis. Dit geldt overigens niet of nauwelijks voor de eerstegraads lerarenopleidingen, maar het geldt des te meer voor pabo en de tweedegraads lerarenopleidingen. In de voortgangsrapportage wordt eindelijk gefocust op een beter niveau van kennis van taal en rekenen van pabo-studenten. Ook besteedt de rapportage aandacht aan de opleiding van de toekomstige leraren op scholen. Er wordt heel veel geregeld, maar dat in een leersituatie op scholen een groot probleem is dat de leraar c.q. stagebegeleider zelf vaak een veel te laag niveau heeft, lees ik nergens. Ook wordt niet duidelijk of het nu de doceercompetenties zijn of de vakinhoud, die centraal staat. Het is duidelijk dat naarmate een opleiding meer een soort "in service" karakter krijgt, het risico groot is dat de kennis met betrekking tot de vakinhoud verwatert, omdat bijvoorbeeld de leraren op basisscholen vaak zelf niet voldoende kennis hebben om als leraar van een toekomstige leraar op te treden. Het klinkt ingewikkeld, maar het komt er dus op neer dat onderricht in de vakinhoudelijke kennis bij veel toekomstige leraren onvoldoende plaatsvindt. Men is leraar Duits, maar vooral leraar en het Duits komt er dan nog bij, maar wel is het Duits met een kleine letter.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Dit is bijna een hilarisch betoog, waarbij ik bijna zou vergeten dat mevrouw Dupuis deel uitmaakt van een partij die

Dupuis

hiervoor in hoge mate verantwoordelijk is. Als ik niet beter zou weten, zou ik denken dat zij lid van de oppositie is. Maar dat is niet de vraag die ik wil stellen. Zij gaat maar verder met haar tirade tegen het ministerie, dat kennelijk geen lerende organisatie is, maar het zou nuttig zijn als zij een verklaring daarvoor geeft. Hoe kan het dat een ministerie waar ook leden van haar partij de scepter hebben gezwaaid, kennelijk niet in staat is om dit in goede banen te leiden?

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Dat wil ik nu juist zo graag van de minister horen.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Wij kennen mevrouw Dupuis als iemand die al jaren meegaat en een buitengewoon intelligente kijk op de wereld heeft. En zij zou op dit punt geen enkele hypothese kunnen noemen?

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Ik heb duidelijk aangegeven dat het ministerie op andere punten focust. Dat wil ik hier ter discussie stellen.

Ik vervolg mijn betoog. Gelukkig geeft de minister aan dat er plannen zijn om aan de opleiding voor leraar in het primair onderwijs hogere kwaliteitseisen te stellen. Daarbij mogen nu geen concessies meer worden gedaan. Wij willen nogmaals benadrukken dat kinderen boven alles moeten leren om het Nederlands te beheersen, om te lezen en te schrijven. Dit is een absoluut vereiste voor succes in het voortgezet onderwijs. Maar een behoorlijke kennis van de Nederlandse taal ontbreekt nog steeds bij veel aanstaande docenten. Ook dit geldt veel minder bij de eerstegraads docenten. De sleutel voor de toekomst van dit land ligt in handen van leraren primair onderwijs, die evident grote leemtes in basale en cruciale kennis hebben.

In een rapport van de commissie onderwijs van de VVD wordt gemeld dat veel studenten aan een lerarenopleiding, die bewust kozen voor een vak, gedemotiveerd raken door de geringe aandacht voor dat vak zelf. Onderzoek wijst uit dat de vakkennis van onderwijsstagiaires, ook in het laatste jaar van de opleiding, geringer is dan de inhoud van het schoolboek. Ook deze gegevens ontleen ik aan een werkgroep van de VVD, die gevraagd is op het punt van de lerarenopleiding onderzoek te doen. Zojuist kreeg ik overigens een bericht onder ogen van mijn fractiegenote mevrouw Van den Broek dat de Universiteit van Tilburg een topvervolgopleiding voor leraren wil gaan aanbieden tegen hoge kosten, met de bedoeling leraren die al jaren aan een school hebben gedoopt meer vakinhoud bij te brengen. Wat vindt de minister van dat plan? En wat gaat zij daarvoor aan ruimte in tijd en geld ter beschikking stellen? Ook de AOb is onlangs gekomen met een soort masterplan voor het onderwijs. Daarin wordt de nadruk erop gelegd dat het onderwijs aan toekomstige leraren moet worden verbeterd, waarvoor zeer praktische voorstellen worden gedaan. Dat zijn bewegingen van buitenaf. Op zich is dat goed, maar wij verwachten wel een reactie van de minister daarop.

Namens de VVD-fractie kan ik niet anders dan met ongerustheid vaststellen dat de positie van de leraar voor het departement kennelijk onvoldoende belang heeft, dat zijn positie bij wetgeving en beleid soms gewoon verwaarloosd wordt en dat zijn opleiding vaak kwalitatief onder de maat is. En dit is al zo lang zo. Maar dit is niet het enige. Het gaat om veel meer, bijvoorbeeld

om een blijvend onderhouden van professionaliteit. Hoe staat het met de verplichting tot en de ruimte voor nascholing, maar dan ook werkelijke nascholing, dus niet alleen het lesgeven, maar vakinhoudelijk? Hoeveel nascholingscursussen Nederlandse taal, hoeveel cursussen rekenen worden hoe frequent gegeven aan leraren aan het primair onderwijs, en hoe staat het met de ontwikkeling van de vak kennis van de leraren in het voortgezet onderwijs? Hoeveel uren per jaar per persoon is daar ruimte voor? De VVD zou graag zien dat de minister absolute prioriteit geeft aan de positie van de leraar. Dat betekent dat de vakcomponent in het onderwijs aanzienlijk verzaagd zal moeten worden, en dat ook de nascholing daar zwaar op inzet. Dit is heel wat anders dan waar de minister over praat als het gaat om ondersteuning van de leraren. Dan lijkt het vooral te gaan over hoe om te gaan met kinderen met gedragsproblemen, die zo groot kunnen zijn dat een hele klas daardoor vastloopt. Hoeveel tijd mag een leraar volgens de minister maximaal besteden aan moeilijke kinderen in de klas? Waar ligt de grens van wat acceptabel is, dit in verband met het welzijn van de leraar en de andere kinderen?

De VVD-fractie maakt zich ernstig zorgen over de vak kennis, de professionaliteit en de positie van de leraar. Wij wachten de reactie van de minister op onze vragen en opmerkingen met grote belangstelling af.

□

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Eén van de problemen die wij hier vandaag bespreken, is de doorstroming in het onderwijs. Op het ministerie gaat dat goed, in ieder geval als wij kijken naar de staatssecretarissen voor Onderwijs. Over twee weken zullen wij in deze Kamer de staatssecretaris zélf aan de tand voelen. Vandaag kunnen wij al de mening van de minister vragen. Hoe waardeert zij een mogelijk vertrek van alweer haar tweede staatssecretaris voor Onderwijs? Welke gevolgen zal dit hebben voor de continuïteit van het onderwijsbeleid? Dat was de inkopper voor vandaag, wij gaan verder.

De kwaliteit van het onderwijs ligt deze Kamer na aan het hart. Zelden gebeurt het dat twee jaar achtereen een beleidsdebat over hetzelfde onderwerp wordt gevoerd. Wij hebben ook te maken met een minister die liefde uitstraalt voor de kwaliteit van het onderwijs en dat is een verademing. Jarenlang hebben wij het moeten doen met ministers die een nogal technische benadering voorstonden. Dit leidde tot grote structuurveranderingen, zoals het vmbo en het studiehuis, het nieuwe leren en het competentieleren, die het onderwijs naar onze opvatting geen goed hebben gedaan. Scholen hebben de afgelopen jaren meer vrijheid en eigen verantwoordelijkheid gekregen. Maar net als in andere publieke sectoren heeft deze liberalisering vooral geleid tot meer managers en meer bureaucratie.

Ik geef een voorbeeld: Pierre Diederik, leraar scheikunde op een vmbo in Roermond, vindt dat onderwijs veel meer is dan kennisoverdracht. Hij durfde het aan om in zijn klas een vertegenwoordiger van een organisatie voor homoseksuelen uit te nodigen. Dat gaf veel rumoer: homo's op school! Maar het werd een prachtige bijeenkomst. En dat kan, omdat Pierre een bijzondere band heeft opgebouwd met zijn jongens. Bijvoorbeeld door in zijn vrije tijd met ze te gaan voetballen. Of met zijn vmbo-2 klas te gaan zwemmen.

Van Raak

Hij zegt: "Dan kun je die macho jongetjes ook eens laten schitteren. Zij springen van die tien meter hoge toren en vervolgens praten wij over van alles en nog wat." Maar het feest ging niet door: er was budget, maar de aanvraag had een jaar van tevoren moeten worden ingediend. Bovendien ontbrak een educatief plan. Diederik is één van de vele leraren in het onderwijs die zich zorgen maken over de uitdijende bureaucratie en het meer tegenwoordige management, waardoor de aandacht voor de leerlingen naar de achtergrond verdwijnt.

Dit geldt niet alleen voor het vmbo. Onlangs sprak ik op een bijeenkomst met 150 docenten in het basisonderwijs. Heel veel vrouwen, en een enkele man, vooral op de hogere functies. Wat een lieve mensen zijn dat toch. Maar ook: wat een klachten hebben zij, wat een frustraties. De meest gehoorde klacht is dat zij voortdurend verantwoording moeten afleggen, maar niemand naar hén wil luisteren, naar de té grote klassen met de té verschillende leerlingen, naar de problemen met de ouders, naar het gebrek aan leermiddelen. En ze hebben hun kritiek toch laten horen. Hoe vaak hebben zij, getooid met petjes en gewapend met fluitjes, geprobeerd hun onvrede te uiten. Heeft de minister dezelfde ervaringen bij haar werkbezoeken aan basisscholen en scholen voor vmbo?

Timon Miedema, leraar op een basisschool in Amsterdam-West, verwoordde zijn frustratie in NRC Handelsblad van 20 januari, onder de titel "De onderwijzer wordt gek!". De inspectie had de uitslag van de Cito-toets te laag gevonden, waarna de directeur een professionaliseringsoperatie inzette. Leraren moesten een ontwikkelingsplan opstellen, kregen klassenconsultaties, op basis van een door het management ontwikkelde kijkwijzer. Miedema gaf ook af op de nieuwe wet beroepskwaliteit in het onderwijs, op de nietszeggende competenties, de individuele digitale feedbackscan en de onderlinge feedbackscannen. Veel leraren durven het niet zo uitdrukkelijk te zeggen als Miedema en zeker niet tegenover politici en bestuurders, maar het moet maar eens gezegd, ook in deze Kamer. Veel van deze goedwillende mensen, die een hart hebben voor het onderwijs, worden doodziek van het didactische en pedagogische geklets van al die zelfverklaarde deskundigen, van mensen die zich met hun onderwijs en hun kinderen bemoeien. Ab Klink zei het ook al, veel netter dan ik, maar volgens mij bedoelen wij ongeveer hetzelfde.

Verleden jaar sprak ik van een pedagogische ring die door onderzoekers en beleidsmakers rond het onderwijs is gelegd. Ik had het vermoeden dat veel organisaties zich bezighouden met het onderwijs, dat de mensen die hier werken over het algemeen van goede wil zijn, maar dat het ontbreekt aan richting en regie. En dat leraren in de klas daar last van hebben. De minister beloofde mij een overzicht te sturen en dat heeft zij ook gedaan. Tevens vroeg ik haar om de kosten te vermelden. Daarop knikte de minister van "ja", maar zij sprak deze bevestiging niet uit. Het was natuurlijk mijn fout om de minister daar mee weg te laten komen. Haar "ja" staat niet in de Handelingen en het financiële overzicht is dan ook achterwege gebleven. Voorzitter. Ik besef dat ik nog veel moet leren. Maar het is ook een beetje flauw van de minister, en niet naar het gebruik in deze Kamer. Dus nog een keer: kan de minister bij de rapportage Beleids-

evaluatieonderzoeken die zij ons stuurde, alsnog de kosten vermelden? Ik krijg hierover graag een uitspraak.

De minister hoeft niet bang te zijn. Als het onderzoek goed en relevant is, dan mag het wat ons betreft best wat kosten. Ons devies is immers: onderzoek alles en behoud het goede. Het overzicht dat ik kreeg, en dat alleen het onderzoek bevatte dat in opdracht van het ministerie werd uitgevoerd, laat in ieder geval zien dat het aantal onderzoeken en evaluaties stijgt. Of alle onderzoeken methodologisch op orde zijn kan ik niet zo snel beoordelen. Of ze allemaal relevant zijn ook niet. Soms heb ik wel vraagtekens, zoals bij het Haalbaarheidsonderzoek Europa als leeromgeving, het onderzoek Duobanen directies primair onderwijs of de Contra-expertise virtueel clearing house. Wat ook opvalt is dat veel onderzoeken de vertrouwde aanbeveling bevatten dat vervolgonderzoek noodzakelijk is. Houdt de minister in de gaten of onderzoeken die het ministerie laat uitvoeren goed en relevant zijn, methodologisch goed en relevant voor het beleid? Is zij zich bewust van het bestuurlijke mechanisme dat veel vergaderen leidt tot veel onderzoek en dat onderzoek vaak leidt tot nóg meer onderzoek?

Wij hebben bij deze vergadering ook een aantal vragen. Zoals: hoe staat het in de verschillende schooltypen met de verhouding tussen onderwijzend en niet-onderwijzend personeel? Klopt het dat op scholen verhoudingsgewijs meer managers worden aangesteld? Klopt het ook dat de lonen van deze coördinatoren en onderwijsmanagers naar verhouding meer stijgen? En dat veel ervaren leraren om deze reden, en om de groeiende druk in de klas te ontvluchten, een bestuurlijke functie ambiëren? En dat veel van de vacante taken in het primair onderwijs worden overgenomen door onderwijs- en klassenassistenten, en op het vmbo en in het beroepsonderwijs door onbevoegde instructeurs, praktijkbegeleiders en les- of onderwijsassistenten? Heeft de Algemene Onderwijsbond gelijk als zij stelt dat het onderwijsvak minder aantrekkelijk wordt? En mede daardoor het opleidingsniveau van onze leraren daalt? En in de nabije toekomst een groot tekort aan leraren zal ontstaan? Dit zijn eigenlijk heel basale vragen. Kan de minister ze ook zonder extra onderzoek beantwoorden?

Een onderwerp dat de meeste woordvoerders vorig jaar al noemden, maar dat niet aan actualiteit heeft ingeboet, is het niveau van de pabo's. Ik maakte toen een vergelijking met de kweekschool. Onlangs zag ik op tv twee groepen basisschoolleraren, die op de avond van de Cito-toets de degens kruisten. Het betrof een groep jonge tegenover een groep oudere leraren. Ter inleiding vroeg de presentator aan de groep jongeren als grap hoeveel 15 keer 15 is. Aan de ene kant van de zaal bleef het vervolgens angstig stil. Tientallen jonge leraren bleven het antwoord schuldig. Vanaf de andere kant, waar de ouderen zaten, klonk in koor uiteraard het goede antwoord. Dit is natuurlijk een voorval, maar wel één dat veelzeggend is. Wij kunnen het probleem van de geringe opleiding van onze nieuwe leraren op het basisonderwijs natuurlijk wegedeneren: ze hebben niet veel feitenkennis, maar misschien wel andere vaardigheden. Wij kunnen lachen om het gegeven dat sommige aankomende leraren op rekentoetsen slechter scoren dan hun beoogde leerlingen. Maar wij moeten natuurlijk huilen!

Wij maken slachtoffers. Om te beginnen onder leraren. Slechte opleidingen, slechte beloning, slechte arbeidsomstandigheden en veel eisen waar leraren niet aan kunnen

Van Raak

voldoen, dat leidt tot frustraties bij mensen die ooit met veel liefde voor het onderwijs hebben gekozen. Maar wij maken vooral slachtoffers onder leerlingen. Jongeren die een vak willen leren, raken gefrustreerd op het vmbo. Jongeren die extra aandacht nodig hebben, raken verdwaald in het studiehuis. Vooral in de grote steden groeit het aantal drop-outs. Scholen en gemeenten slagen er onvoldoende in om hen aan een diploma te helpen. Deze jongeren, die het beter wilden doen dan hun ouders en vrouwen hadden in hun toekomst, worden bij de eerste wissel op dood spoor gezet. Kan de minister ons uitleggen waar het is misgelopen?

Ik begon met te zeggen dat ik blij ben met deze minister. Zij is een bewindspersoon die liefde toont voor het onderwijs, iets wat ik bij haar PvdA-voorgangers heb gemist. Wij zijn het grotendeels eens als het gaat om de analyse. En zij toont de wil om de problemen aan te pakken. In haar beleidsnotitie Governance in het onderwijs zet de minister uiteen hoe zij de bestuurlijke verantwoordelijkheden in het onderwijs wil verhelderen en de bewegingsvrijheid van de onderwijsgevendens wil vergroten. Maar toch hield ik aan het bestuderen van de voorstellen geen tevreden gevoel over. Steeds drong zich de vraag op: wat schieten ouders, leraren en leerlingen hier mee op?

De minister kiest in deze beleidsnotitie voor een, ik citeer, "veelkleurig, meervoudig en dynamisch onderwijsstelsel". Dat is prachtige beleidstaal. Maar in mijn oren klinkt dit ook als: gebrek aan keuzes, gebrek aan regie. Dat blijkt ook uit het zinnetje dat direct daarop volgt, ik citeer opnieuw, "Juist dit laatste maakt het beleid complex". Om de kwaliteit van de scholen te verbeteren wil de minister de prestaties van de instellingen meer gaan vergelijken. Maar zijn de scholen de afgelopen jaren niet juist minder vergelijkbaar geworden? Is door de groei van witte en zwarte scholen onderling vergelijken nog wel eerlijk? En bestaat niet het gevaar dat schoolbesturen zich strategisch gaan gedragen, bijvoorbeeld door slechte leerlingen niet te laten deelnemen aan Cito-toetsen of op een andere manier achterstanden te camoufleren?

De minister wil branchecodes en publiek debat over de prestaties van scholen. Leraren, leerlingen en ouders moeten een, zoals de minister het noemt, publiek debat voeren. Ouders moeten schoolbesturen aanspreken. Dat is opnieuw een heel liberale opvatting, die uitgaat van zelfredzame burgers. Ik hoorde het de heer Klink letterlijk zeggen. Veel ouders zijn helemaal niet in staat om de prestaties van scholen te beoordelen, laat staan dat zij mondig genoeg zijn om schoolbesturen ter verantwoording te roepen. De minister noemt ook de indirecte beïnvloeding via de schoolkeuze. Maar ook dit lijkt ons geen goede oplossing. Het zijn vooral de hoger opgeleide ouders die kunnen stemmen met de voeten. Juist de vrije schoolkeuze versterkt de ontwikkeling van zwarte en witte scholen, van scholen met meer en met minder achterstandsléerlingen en van scholen met hogere en lagere ouderbijdragen. De minister legt meer verantwoordelijkheid bij de ouders, maar hebben kinderen niet heel verschillende ouders? Wordt de toekomst van kinderen niet nog meer afhankelijk van het opleidingsniveau van de ouders?

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): De heer Van Raak zegt dat de ouders niet in staat zijn om de prestaties van de scholen te beoordelen en dat niet iedereen zelfred-

zaam is. Hoe kan hij dat zo stellig beweren? Volgens de SP is het geen enkel probleem of mensen wel of niet kunnen kiezen voor Europa of voor een grondwet. Waarom zouden zij die kwaliteit niet bezitten voor iets wat zo dicht bij hen en hun kinderen ligt? Waarom is de heer Van Raak zo stellig op dit punt?

De heer **Van Raak** (SP): Ik was er helemaal niet blij mee dat wij een referendum hadden over de Europese grondwet. Ik heb daarna overigens wel hard mijn best gedaan. Ik ben blij dat wij dat gewonnen hebben, maar ik vond het eigenlijk onfatsoenlijk dat wij de mensen, als zij een keer over Europa mogen praten, een dik en ingewikkeld boek voorleggen. Ik heb daar in ieder geval anderhalve maand op moeten studeren. Mijn moeder heeft nooit het niveau van mijn kleuterschool, mijn basisschool, mijn havo, mijn vwo of mijn universiteit kunnen beoordelen. Volgens mij geldt dat voor het overgrote deel van de moeders in Nederland. Misschien niet voor de moeders waar de heer Van der Lans mee verkeert, maar wel voor de moeders waar ik mee verkeert.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Laten wij het even beperken tot de basisschool en de middelbare school. Waarom zouden ouders geen belangrijke stempel kunnen drukken op de beoordeling van de kwaliteit van de scholen? Je kunt de universiteit wel noemen, maar dan kunnen wij ook de studenten zelf op pad sturen. Die overweging kunnen zij zelf wel maken.

Het gaat erom of je het oordeel over de kwaliteit van een voorziening overlaat aan de mensen die er het dichtst bij betrokken zijn en in hoeverre je in hen vertrouwen hebt. Het antwoord van de heer Van Raak vind ik dan veel te makkelijk. Dat vertrouwen moet je overbrengen.

De heer **Van Raak** (SP): Als je ouders van leerlingen op gemengde scholen in achterstandsbuurtten vraagt om de kwaliteit van die scholen te beoordelen, vind ik dat bijna discriminerend. Dan vraag je van mensen een vaardigheid waarover zij vaak, logisch, niet beschikken. Over het algemeen zijn ouders heel tevreden over de school, want het is de school bij hen in de buurt. Ouders hebben die vaardigheid echt niet. Zij hebben vaak zelf niet eens basisonderwijs genoten.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Misschien, mijnheer Van Raak, zijn die ouders zo tevreden omdat het een goede school is.

De heer **Van Raak** (SP): Dat is heel goed mogelijk. Misschien is het wel een heel goede school, maar heel veel ouders, zeker ouders van leerlingen op scholen in achterstandswijken, kunnen niet de kwaliteit van een school beoordelen. En zij brengen zeker niet de moed op om schoolbesturen ter verantwoording te roepen. Dat zit er echt niet in.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Ik wil de heer Van Raak bijvallen. Wat de heer Van der Lans zegt, slaat toch een beetje door.

De heer Klink gaf een voorbeeld waarbij ouders verschil uitmaakten voor de kwaliteit. Daarbij ging het om een zwarte school. Blanke ouders kozen voor een school uit de buurt, mits een aantal kinderen tegelijk

Van Raak

konden overgaan. Dat is een legitieme verwachting. Dat zijn goed opgeleide, goed gebekte, stevige ouders, die ook nog eens heel goed op de hoogte zijn van de cultuur van het Nederlandse onderwijsbestel. Dan wordt de draai gemaakt naar meer kwaliteit, maar ik zie dat ouders in Bos en Lommer nog niet zo gauw doen. Voor zwarte ouders met kinderen op een witte school geldt overigens precies hetzelfde. De zwarte ouders die dat doen, zijn hoog opgeleid, goed gebekt enzovoorts, maar in Bos en Lommer is dat een ander verhaal.

Een ander aspect waar de heer Van der Lans rekening mee moet houden, is dat zelfs goed opgeleide mondige blanke ouders afhankelijk zijn van alternatieven. Ik ken heel veel scholen, met name in het voortgezet onderwijs, maar ook in het primair onderwijs, die in feite geen bal hoeven te doen en op hun sloffen de kinderen binnenhalen. Dat gaat vanzelf. Ouders die deze school daarop willen aanspreken, moeten wel van heel goede huize komen. Hun kind wordt daar immers op aangesproken. Als de ouders geen alternatief hebben, laten zij dat wel.

De heer **Klink** (CDA): Daarom moet het nog geen incident zijn. Als je het structureert, zodat ouders wel degelijk een plek krijgen binnen de school, wordt het al heel anders. Als je ouders uitnodigt tot commentaar en als de scholen zich moeten verantwoorden wordt het ook anders. Anders wordt degene die zijn vinger opsteekt, inderdaad in de hoek gezet.

Ik ben het met mevrouw Linthorst eens. In het voorbeeld in Rotterdam ging het om de ouders van acht kinderen die hoog opgeleid waren en die het vermogen hadden om de school te beoordelen. Laten wij in elk geval die ouders wél inschakelen.

Mijn ouders waren mensen uit een lagere middenklasse, maar reken maar dat zij de boel in de gaten hielden. De ouders van achterstandskinderen, met name van allochtone achterstandskinderen, hebben een onderwijsachterstand en een kennisachterstand. Dat heeft de fractie van het CDA hier al verschillende keren gemeld. Daar moeten wij naar kijken. Dat probleem vertakt zich niet alleen naar de arbeidsmarkt, maar ook naar de opvoeding en naar de positie die deze ouders tegenover de scholen innemen. Laten wij ons daar in hemelsnaam niet bij neerleggen. Dit is de uiting van een probleem dat veel dieper ligt. Dat mag geen excuus zijn om er niks aan te doen.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Daar ben ik het mee eens.

Er zijn heel veel scholen die zich geweldig inspannen om ouders te scholen en te begeleiden bij het lid worden van ouderraden, medezeggenschapsraden enzovoorts, maar dat neemt niet weg dat wij op dit moment nog niet zover zijn. Wij moeten dus niet uitgaan van een positie waarin ouders invloed kunnen uitoefenen als zij die positie nog niet hebben.

De heer **Klink** (CDA): Nee, maar laten wij degenen die dat wel kunnen, dan in hemelsnaam wel inschakelen. Daarvan zijn meer voorbeelden te geven.

Voorzitter. Mag ik hier een vraag aan toevoegen van een andere aard, aan de heer Van Raak?

De **voorzitter**: Ja, graag, want de heer Van Raak is aan het woord.

De heer **Van Raak** (SP): Mevrouw Linthorst heeft mijn

gevoelens prachtig verwoord. Dat is een mooi staaltje linkse samenwerking. Dank daarvoor.

De heer **Klink** (CDA): Bij de voorbereiding van dit debat had ik de neiging om, evenals de heer Van Raak, het onderwijs rauwelings te beoordelen. Ik had al twee pagina's geschreven over studiehuzen en een heleboel andere punten, totdat ik in feite gedocumenteerd en wel zag staan hoe de ontwikkelingen in het onderwijs zich aftekenden, bij het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. Dat waren simpelweg gegevens over Cito-toetsen, schoolonderzoeken en over de relatie tussen schoolonderzoeken en examencijfers. Dan moet je tot de conclusie komen dat de kwaliteit van het onderwijs de afgelopen jaren in feite is verbeterd. Die feiten wil ik op zo'n moment serieus nemen. Ik heb daarom geprobeerd daar in mijn betoog rekening mee te houden door het onderwijs niet al te eenzijdig in de schaduw te zetten. Is de heer Van Raak op de hoogte van deze feiten? Waardeert hij die net zoals ik, zodat ook hij kan concluderen dat de koers niet eens zo heel verkeerd is, even afgezien van de pijnpunten waarvan ik er ook een paar heb genoemd? Ik vind dat de heer Van Raak het onderwijs te eenzijdig beoordeelt.

De heer **Van Raak** (SP): Ik dank de heer Klink voor zijn mening daarover. Ik heb gezegd dat ik de intentie van deze minister vertrouw. Ik zal zo aangeven waar zij naar mijn mening in haar beleid fouten maakt. Ik ken natuurlijk al die gegevens. Het zijn er heel veel. Ik weet niet of ik die allemaal heb gelezen, maar het is juist dat het op sommige punten beter gaat met het onderwijs. Op sommige punten gaat het ook slechter.

Ik baseer mij nu op de verhalen en de vele frustraties van de leraren. Dat is het uitgangspunt van mijn verhaal. Die frustratie heeft een bepaalde reden en aan de basis daarvan ligt een bepaald beleid. Deze minister wil een iets andere koers varen, maar de verlegging van die koers is niet voldoende om die frustraties te verminderen.

De heer **Klink** (CDA): Met die koersverlegging ben ik het eens. Dat is te prijzen. De Eerste Kamer is echter ook verantwoordelijk voor de beelden die zij over het onderwijs oproept. Het zijn niet zomaar een paar gegevens. De Cito-scores en de examencijfers gaan omhoog. De discrepantie tussen de examencijfers en de cijfers voor de schoolonderzoeken, waaraan je kunt zien in welke mate scholen proberen om de objectieve maatstaven te omzeilen, is de afgelopen jaren kleiner geworden. Dat raakt het hart van de kwaliteit van het onderwijs en van de resultaten die daar geboekt worden. Ik hecht eraan dat te onderstrepen.

De heer **Van Raak** (SP): Ik zie bij de heer Klink een wat technische benadering. Dat mag. Ik ben volksvertegenwoordiger. Ik zit in de andere helft van de Staten-Generaal. Een van mijn taken is om gevoelens in de samenleving ook politiek te verwoorden.

Politici, wij niet uitgezonderd, roepen in koor dat onderwijs een belangrijke rol speelt in het oplossen van maatschappelijke problemen, zoals de toenemende jeugdwerkloosheid, de toenemende criminaliteit onder jongeren en de groeiende tweedeling in de samenleving. Op die gebieden heb ik nog niet zoveel betere cijfers gezien. De gemeenten hebben een verantwoordelijkheid

Van Raak

in het terugdringen van voortijdig schoolverlaten en het verminderen van de jeugdwerkloosheid, en dat gaat niet goed. De gemeente Amsterdam bijvoorbeeld slaagt er niet in om greep te krijgen op de drop-outs. Van de geregistreerde uitvallers in 2002 haalde slechts 6% een diploma.

De zogenoemde regionale meld- en coördinatiepunten voortijdige schoolverlaters werken niet. Bijna de helft van de afhakers verdwijnt volledig uit beeld. De minister wil daarom meer verantwoordelijkheid leggen bij de scholen. Zij moeten de regie in handen nemen en een eigen achterstandenbeleid voeren. Maar mogen wij van scholen verwachten dat zij maatschappelijke problemen oplossen als overheden falen?

Scholen krijgen meer vrijheid, ook financieel. Een groot deel van de scholen voor primair onderwijs heeft problemen met de invoering van de lumpsumfinanciering. Mijn fractie was daar geen voorstander van. Wij vrezen dat meer financiële vrijheid voor schoolbesturen niet leidt tot meer geld en middelen voor leraren en leerlingen en ten koste gaat van kleinere scholen. De minister heeft extra hulp toegezegd bij de uitvoering van deze maatregel, waarvoor lof. Maar is niet ook hier het probleem dat we te veel eisen stellen aan scholen, nu bij het voeren van een eigen financieel beleid?

Wij moeten volgens de minister meer prestatieafspraken maken met scholen. Zij moeten zichzelf meer afrekenbare doelen stellen, maar dat niet alleen. Scholen moeten zich ook meer bemoeien met het onderwijsbeleid. Onderwijsinstellingen worden uitgenodigd om in te spelen op de politieke agenda, zo lees ik in de beleidsnotitie Governance in het onderwijs. Hoe moet ik dat begrijpen? Moeten scholen gaan lobbyen bij de gemeente en in het parlement en zich nog meer dan nu organiseren in beroepsverenigingen? Zijn alle scholen in gelijke mate in staat om hun stem te laten horen, of krijgen wij ook hier te maken met grote verschillen? Het klinkt ook allemaal weer zo liberaal, en dat is niet positief bedoeld, zeg ik er voor de zekerheid maar bij, want er zijn zoveel liberale partijen tegenwoordig.

Projecten als Weer Samen naar School, om kinderen met een achterstand een plaats te geven in het regulier onderwijs, lopen vast omdat leraren onvoldoende didactische vaardigheden hebben en schoolbesturen er niet in slagen om met de specifieke zorgbehoeften om te gaan. Scholen hebben vaak geen heldere visie op het onderwijsachterstandenbeleid en in het onderwijs wordt nog onvoldoende ingespeeld op de specifieke behoeften van leerlingen met achterstanden. Dat zeggen wij niet alleen, dat erkent ook de minister in de evaluaties die zij de Kamer heeft toegezonden.

In de brede evaluatie van december 2004 lees ik dat de centrale doelstelling van het onderwijsachterstandenbeleid is dat scholen de negatieve effecten van sociale, economische en culturele omstandigheden op de leer- en ontwikkelingsmogelijkheden van leerlingen bestrijden. Nogmaals, zijn wij de scholen hiermee niet aan het overvragen?

Christen-democraten leggen graag veel verantwoordelijkheid bij het maatschappelijke middenveld, waartoe ook de scholen behoren, maar dit betekent toch niet dat de minister verantwoordelijkheden over de schutting moet gooien? Is de minister het met ons eens dat uiteindelijk niet ouders, leerlingen, leraren, schoolbestuurders en gemeenten, maar zichzelf verantwoordelijk is voor het onderwijsbeleid?

Er is behoefte aan meer helderheid over de vraag naar een goede verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijksoverheid, gemeenten en schoolbesturen, zo zegt ook de minister in de beleidsnota Governance in het onderwijs. Haar veelkleurig, meervoudig en dynamisch onderwijsstelsel lijkt een bestuurlijk antwoord op de groeiende diversiteit in het onderwijs, maar verbergt naar onze opvatting ook een gebrek aan keuzes. Wij zouden graag zien dat de minister meer afstand neemt van de fouten uit het verleden. Wij willen een kleuterschool, een ambachtsschool en een mavo, en meer investeren in leraren en leerlingen. Wij willen harde afspraken met bedrijven en instellingen over stages, en meer regie van de minister in het onderwijsachterstandenbeleid en bij de bestrijding van segregatie in het onderwijs. Maar bovenal willen wij de negatieve spiraal in het onderwijs doorbreken; van de groeiende druk op leraren in de klas, het negatieve imago van het onderwijs, het gebrek aan toestroom van goede mensen en de weer toenemende druk in het onderwijs. De Algemene Onderwijsbond heeft in een masterplan voorstellen gedaan om het beroep van leraar weer aantrekkelijker te maken, zoals mevrouw Dupuis ook al zei. Wat vindt de minister van deze voorstellen?

□

De heer **Schuurman** (ChristenUnie): Mevrouw de voorzitter. Ik mag ook spreken namens de fractie van de SGP. De afgelopen jaren was er altijd wel wat aan de hand in onderwijsland. Meestal betrof de discussie de onderwijsinhoud in deelsectoren. Kwaliteit van het onderwijs werd vooral geassocieerd met de onderwijsinhoud en de manier waarop die werd aangeboden. Het lesprogramma was nu eens te zwaar, dan weer te licht of het werd niet op de goede manier overgebracht of het sloot niet aan op de vervolgopleidingen. Daarover hebben we eerder met elkaar gesproken.

Vandaag gaat het wat ons betreft niet primair om de inhoud, maar om de vorm, om de inrichting van ons onderwijsbestel. Hoe hebben we het onderwijs in Nederland op dit moment georganiseerd? Past dat nog wel bij alle veranderingen die zich in onderwijs en samenleving hebben voltrokken? Er wordt gekeken naar de manier waarop de verschillende spelers in het veld hun rol bij het primaire proces waarmaken. Je zou kunnen zeggen dat de nadruk in het debat van vandaag wat ons betreft valt op de verhouding van onderwijs en zijn "stakeholders".

Vanzelfsprekend kunnen wij inhoud en vorm of organisatie van het onderwijs niet van elkaar scheiden. Zij zijn blijvend op elkaar betrokken en beïnvloeden elkaar als zodanig vanzelfsprekend. Beide staan onder invloed van de omgeving en van wat zich in de cultuur afspeelt.

De grote veranderingen in de cultuur vereisen voortdurend vernieuwing van de inhoud van het onderwijs. Dezelfde veranderingen veroorzaken grote spanningen en veranderingen in de wijze waarop het onderwijs wordt georganiseerd, dus de vorm waarin het onderwijs wordt gegeven. Vooral de externe verantwoordelijkheid van het onderwijs is door de cultuur sterk onder druk komen te staan. De manier waarop schoolbesturen en daarmee ouders vroeger invloed hadden op de school en betrokken waren bij het onderwijsaanbod, is bijna geheel verdwenen. Dat valt te betreuren omdat

Schuurman

daarmee de verantwoordelijkheid van de ouders voor het onderwijs en de verantwoording van de scholen tegenover de ouders moeizaam, soms zeer moeizaam, is geworden.

De afgelopen tijd zijn er verschillende publicaties verschenen over deze problemen en over de manier waarop het Nederlandse onderwijsbestel is vormgegeven. Ik wijs op de verschillende adviezen waarnaar ook anderen vanmiddag hebben verwezen. In mijn bijdrage zal ik vooral stilstaan bij de manier waarop het onderwijs vorm wordt gegeven, wat daar de gevolgen van zijn en hoe wij kunnen werken aan verbeteringen voor een goede kwaliteit van het onderwijs.

Als ChristenUnie en SGP willen we daarbij vooral aandacht vragen voor de positie van de ouders. Onzes inziens zijn de ouders de belangrijkste partners in het onderwijs. Zij behoren bekommerd te zijn om hun kinderen. Tussen de opvoeding thuis en op school moet eenheid zijn. Indien het kind bijzondere zorg verdient, behoort het die ook op school te krijgen. De school moet de leerling tot ontwikkeling laten komen. Er moet uitkomen wat er in zit, enzovoorts. De ouders moeten weten hoe de school dat allemaal doet en zij behoren dat ook te willen weten. Ouders mogen veel van de school vragen, maar de school mag ook veel van de ouders vragen.

De stand van zaken in het onderwijs is op dit moment zodanig dat de regering zelf in samenvattende zin concludeert dat de relatie tussen overheid en onderwijsinstellingen wordt gekenmerkt door onderling wantrouwen, met als gevolg een hand over hand toenemende bureaucratie. Het is nogal wat om te stellen dat het onderwijsland wordt gekenmerkt door onderling wantrouwen, maar ik denk dat deze conclusie wel terecht is. Het betreft een ontwikkeling die in de loop der jaren is gegroeid. Door deze ontwikkeling is er in het onderwijs sprake van teruglopende inhoudelijke betrokkenheid van belanghebbende partijen en een afnemende maatschappelijke legitimatie.

Niet alleen de regering constateert deze niet bepaald florissante situatie, maar ook het onderwijsveld zelf onderkent dit probleem. De situatie in het onderwijs wordt getekend door onduidelijke onderlinge verhoudingen, met over en weer verkeerde verwachtingen. Helaas wordt niet alle energie gestoken in de versterking van elkaars rol om een optimale inzet voor het primaire onderwijsproces te bereiken, en dat heeft ernstige gevolgen. Als niet alle betrokkenen hun energie steken in het primaire leerproces, gaat dat onherroepelijk ten koste van de kwaliteit van het onderwijs, en daarmee van de leerlingen.

Het hoeft eigenlijk nauwelijks betoog dat de consequenties daarvan groot zijn. Juist in deze tijd, waarin ook in opvoedkundige zin steeds meer van het onderwijs wordt verlangd, zou deze onduidelijkheid over de rolverdeling niet mogen voorkomen. Onderwijs bereidt leerlingen erop voor, hun plekje in de maatschappij op een verantwoordelijke manier in te nemen. Het onderwijs voorziet niet alleen in het overdragen van kennis, maar het vormt leerlingen ook in sociaal, emotioneel, levensbeschouwelijk en cultureel opzicht. Het onderwijs vormt als instituut een van de belangrijkste pijlers voor een ontwikkelde samenleving en helpt leerlingen participerende burgers te worden die bereid zijn om hun steentje bij te dragen aan de ontwikkeling van de Nederlandse samenleving. Dit wordt als zodanig ook een

steeds belangrijker taak van het onderwijs nu de opvoeding van ouders steeds vaker tekortschiet. Ook dat is een gegeven.

Voor de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs en de betekenis daarvan voor de leerling is het van groot belang om de ontstane situatie van onderlinge vervreemding nader te beschouwen. Hoe heeft het zo ver kunnen komen? Er zijn een aantal ontwikkelingen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de huidige onduidelijke situatie. Een van de meest in het oog springende is de ontwikkeling van schaalvergroting, de wens tot professionalisering, grotere financiële risico's die scholen te dragen kregen, de groeiende bureaucratie en onduidelijke wetgeving en toezichtkaders. Daarmee begon de betrokkenheid tussen de school en de ouders losser te raken en ontstond er bovenschools management met afzonderlijke schoolleiders. Een ontwikkeling die ook gestimuleerd is vanuit Den Haag. Het bestuur moest immers professionaliseren. Daardoor gingen scholen vallen onder steeds grotere schoolverenigingen. Scholen transformeerden in ondernemingen. Het besturen van hele groepen scholen werd een grote uitdaging. Dat heeft veel gevraagd van het onderwijs en de besturen ervan.

Vijftig jaar geleden was het allemaal aanmerkelijk overzichtelijker. Ouders maakten in het bijzonder onderwijs gebruik van het recht op vrijheid van onderwijs en inrichting en stichtten hun eigen school. Zij zaten vaak zelf in het bestuur van die vereniging, de vereniging was de werkgever voor diegenen die onderwijs gaven en de overheid bekostigde de school. Het hoofd van de school zorgde met de onderwijsgegenden voor het onderwijs. De onderwijskundigen kregen de ruimte en de betrokkenheid van ouders werd gewaarborgd. Schoolbesturen waren in die tijd niet meer, maar ook niet minder dan uitvoerders van overheidsregels. De bestuurlijke taken, zoals de verantwoordelijkheid voor de doorwerking van de identiteit in bijvoorbeeld het toelatingsbeleid van de school, de huisvesting, personeelszaken en financiën, werden gezamenlijk uitgevoerd door bestuur en schoolhoofd.

Scholen worden nu gestuurd en bestuurd door een soort bedrijfsmanagers, die ouders op afstand zetten. En omgekeerd: ouders laten zich dat veel te gemakkelijk welgevallen. Het zijn deze scholen die daardoor ook in toenemende mate worden geconfronteerd met ontzettend veeleisende ouders. Een paar weken geleden konden wij lezen dat scholen steeds vaker van de kant van de ouders worden geconfronteerd met juridische claims. Een treurige ontwikkeling. Een op grond van onderling vertrouwen en vanuit een gezamenlijke visie opererende microgemeenschap is veranderd in een partijcultuur, waarin partijen in toenemende mate van elkaar vervreemden en soms zelfs tegenover elkaar komen te staan.

De bestuurlijke verhoudingen veranderden. De ouders, dragers van het bestuur, droegen hun verantwoordelijkheden in veel gevallen over aan professionele bestuurders. Oorspronkelijke bestuurders oefenen in de vorm van een raad van toezicht enkel toezicht uit, waardoor de rechtstreekse zeggenschap van ouders is verminderd. Bestuursvergaderingen van meerdere scholen raken dus niet langer per se de belangen van de school van het kind. De onderlinge verhoudingen worden onduidelijker, verkeerde verwachtingen ontstaan en daarmee wordt de bodem gelegd voor onderling wantrouwen. Bij bestuur-

Schuurman

lijke schaalvergroting bestaat dus het risico dat de menselijke maat verdwijnt. Verantwoording naar de omgeving van de onderwijsinstelling zien scholen als bestuurlijke ballast, terwijl de maatschappelijke omgeving de onderwijsinstellingen onvoldoende kan beïnvloeden.

In dit beleidsdebat over de kwaliteit van het onderwijs wil ik het vooral hebben over de positie van de ouders. En dat begint met volledige duidelijkheid te scheppen over posities, verantwoordelijkheden en onderlinge verhoudingen. Het is overigens de vraag, gezien de maatschappelijke en culturele ontwikkelingen, of wij de vroegere verantwoordelijkheden terug kunnen krijgen, hoezeer dat ook wenselijk en nastrevenswaardig is. Wij zullen alles op alles moeten zetten ter wille van een gezonde ontwikkeling van de leerling en ter wille van het voorkomen van jeugdproblemen om de ouders hun verantwoordelijkheid te doen beleven. Die verantwoordelijkheid moet daarom gestimuleerd worden. Niet alleen het onderwijsbestel is veranderd door schaalvergroting, professionalisering en bureaucratie, maar ook de ouders zijn veranderd. Zij zijn veel minder dan vijftig jaar geleden betrokken bij de school waar hun kind naartoe gaat. Ouders zien de school niet langer als aansluiting op hun opvoeding, maar besteden de opvoeding soms graag en steeds vaker geheel uit aan de school. Scholen hebben als gevolg daarvan steeds meer taken gekregen, ook als het gaat om maatschappelijke vorming en opvoeding van hun kind. De regering onderkent deze ontwikkeling en heeft bij diverse wetsvoorstellen gehamerd op het belang van ouderbetrokkenheid. Terecht, want betrokkenheid beoogt de kwaliteit van het onderwijs te vergroten. Wij mogen in de bestaande ongunstige situatie van wantrouwen, vervreemding en een niet-menselijke schaal niet berusten.

In eerste instantie moeten vooral de scholen zelf de ouderbetrokkenheid reguleren en daar in horizontale zin verantwoording over afleggen. Als ouders een bewuste keuze hebben gemaakt voor bepaald onderwijs, dan mogen zij ook op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken. Een campagne van de overheid op dit punt zou niet verkeerd zijn. Formeel heeft de positie van de ouders versterking gekregen in het wetsvoorstel Medezeggenschap onderwijs. Dat betreft met name bevoegdheden om in te stemmen met ontwikkelingen op het gebied van schoolkosten en vrijwillige bijdrage. Alleen op die manier de ouderbetrokkenheid stimuleren, zal onvoldoende zijn. Wij zijn dan nog lang niet bij de situatie die onze fracties wenselijk zouden vinden, namelijk dat de ouderbetrokkenheid bij de school weer een natuurlijk gegeven wordt. Dat de school gedragen wordt door de gemeenschap van ouders die bewust hebben gekozen voor die school. Het moet in de kern weer gaan zoals het was: ouders zijn betrokken bij de school van hun keuze. De schoolkeuze moet voortkomen uit een keuze voor een bepaalde manier van opvoeding. Dat vraagt natuurlijk ook om een school met een stevige identiteit.

Naast deze formele kanten van de zaak is er ook de noodzaak om naar andere positieve en creatieve mogelijkheden te zoeken, om vooral die ouders, die juist vaak niet in de medezeggenschapsraad zitten, bij het onderwijsproces en alles wat daar tegenwoordig mee samenhangt te betrekken. Juist diegenen die men wil bereiken, zijn vaak niet te bereiken via de formele kanalen van medezeggenschap. Inloopavonden,

ouderpanels, wijkgebouwen, ouderraden, het zijn allemaal mogelijkheden om ouders weer meer te betrekken bij het onderwijsproces. Scholen zijn vrij in de wijze waarop zij dit vorm willen geven, maar ook hier geldt dat een positieve campagne van de overheid geen overbodige luxe is.

Afnemende betrokkenheid van ouders komt over de hele linie voor, zowel bij het bijzonder als bij het openbare onderwijs. Dat neemt niet weg dat van oudsher de ouderbetrokkenheid bij het openbare onderwijs nog problematischer verloopt dan bij het bijzonder onderwijs. In dat verband wil ik de minister vragen naar de suggestie die van verschillende zijden wordt gedaan om het openbaar onderwijs te verbijzonderen. Het openbaar onderwijs zou in dat geval moeten kiezen voor een herkenbare identiteit en daarmee zou de ouderbetrokkenheid van nature kunnen worden vergroot. De suggestie moet ons inziens worden bestudeerd, vooral met het oog op het opheffen van de vervreemding en het terug krijgen van de menselijke maat. Maar misschien is dat ook te realiseren zonder het openbaar onderwijs te verbijzonderen, want daarin schuilen allerlei problemen.

Wat is dan ten slotte de rol van de overheid in het geheel? Primair ligt de verantwoordelijkheid voor het verduidelijken van de verschillende rollen en het versterken van de ouderbetrokkenheid bij het bevoegd gezag. En het liefst zouden wij zien dat er op het punt van ouderbetrokkenheid een schepje bovenop werd gedaan. Maar daarmee is niet alles gezegd. De vraag is ook wat de overheid kan doen. Er staat met het onderwijs een publieke, ook toekomstig publiek belang op het spel. De overheid moet er op toezien dat het onderwijs haar maatschappelijke verantwoordelijkheid niet laat verslonzen. De overheid schrijft daarbij niet voor, maar stelt wel alles in het werk om scholen in de goede richting te inspireren. In de eerste plaats door scholen daadwerkelijk ruimte te geven voor eigen beleid. De overheid moet er niet steeds tussendoor komen met nieuw beleid en aanwijzingen. Ruimte geven is ook echt ruimte geven, loslaten is echt loslaten. Scholen kunnen zelf hun keuzes maken bij de inrichting van de bestuurlijke structuur van de onderwijsinstelling. In de tweede plaats, dat neemt niet weg dat de overheid wel een eindverantwoordelijkheid heeft voor de kwaliteit van het onderwijs. Een goed bestuur, inclusief een goed functionerend intern en extern toezicht, behoort tot de kwaliteit van het onderwijs en daarmee tot de verantwoordelijkheid van de overheid.

Maar hoe toetst de overheid dan? In het beleidsdebat van vorig jaar hebben wij al aangegeven dat het externe toezicht door de overheid moet worden gekenmerkt door het principe "streng waar het moet en soepel waar het kan". Scholen moeten heel veel ruimte krijgen als eerstverantwoordelijke voor de kwaliteit van het onderwijs. De overheid moet scholen in staat stellen om de verantwoordelijkheid die zij hebben, waar te maken. Dat betekent dat zij terughoudendheid betracht. Zij mag de hoofdlijnen vaststellen, maar daarbij moet zij het laten. Na het lezen van de beleidsbrief inzake governance en de reactie op het Onderwijsraadadvies Doortastend onderwijstoezicht zijn wij daar niet gerust op. Het werken met een toenemende interventieladder – zoals de Onderwijsraad voorstelt in haar advies waar de minister in haar reactie positief over is – werpt opnieuw vragen op over de positie van ouders. Hoe kan ervoor worden

Schuurman

gezorgd dat ouders in de fase van het toezicht, ook het externe toezicht, niet buitenspel komen te staan? Hoe kan worden voorkomen dat alles wat aan de voorkant aan ruimte wordt geboden, inclusief de betrokkenheid van ouders, aan de achterkant van het proces toch weer om zeep wordt geholpen?

Met belangstelling wachten wij een beschouwing van de minister op onze beschouwing af.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 15.45 uur tot 16.03 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **de brief van de minister van Justitie inzake versnelde implementatie EU-richtlijnen (21109, nr. 159).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Deze Kamer is al sinds 1998 met het onderwerp bezig dat thans voorwerp van beraadslaging in ons midden is. Een zekere hardnekkigheid is blijkbaar ook bij ons college aanwezig, ook al is de samenstelling daarvan tweemaal gewijzigd. Wij zijn dus consistent in wat wij proberen te bereiken. Misschien is het wel een typisch onderwerp voor de Eerste Kamer, het letten op de kwaliteit van de regelgeving. Bij regelgeving is met name het legitimatiebeginsel buitengewoon belangrijk: elke de burgers bindende regel moet ergens berusten op een beslissing van de wetgever, de regering en de Staten-Generaal. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat dit niet mag worden ondermijnd door blanco delegatie. Daarbij wordt namelijk de positie van de wetgever in formele zin ondermijnd, overigens in dat geval door hem zelf.

De prijs voor staatsrechtelijke correctheid moet sinds 27 februari worden uitgereikt aan staatssecretaris P.L.B.A. van Geel. Op die datum heeft hij de Tweede Kamer – dat is de juiste geadresseerde – geschreven dat hij een wetsvoorstel intrekt, namelijk de Wijziging van de Wet milieubeheer (toevoeging van bepalingen over internationale zaken) (25991). Dit heeft hij ingetrokken omdat daarin een wijze van tenuitvoerlegging van EG-regels, -verordeningen en -richtlijnen mogelijk wordt gemaakt die in strijd is met het kabinetsstandpunt van 2004, zoals dat door de minister van Justitie is medegedeeld en in deze Kamer is besproken in het debat op 1 februari 2005. Dit was een wijziging van het daaraan voorafgaande standpunt. Op bladzijde 2 citeert de staatssecretaris nog eens het kabinetsstandpunt. Dat is op het ministerie van VROM anderhalf jaar na dato ontdekt, maar het is in ieder geval ontdekt. "Ten eerste dat adequate reguliere delegatie moet plaatsvinden in plaats van het vaststellen van bijzondere bepalingen. Het primaat van de wetgever en het belang van de kenbaarheid van delegatiebepalingen staan hierbij voorop. Ten tweede dient op een doelmatig niveau te worden geïmplementeerd en moeten de Staten-Generaal eerder betrokken worden bij de implementatie van EG-regelgeving." Als derde hoofdpunt van het kabinetsstandpunt noemt hij "de mogelijkheid van maatwerkoplossingen in noodgeval-

len". Vervolgens stelt hij: "Kernpunt van dit kabinetsstandpunt is dus dat het kabinet besloten heeft af te zien van bevordering van tijdige implementatie door het opnemen van bijzondere delegatiebepalingen in nieuwe wetsvoorstellen." Een grotere genoegdoening dan de inzending van deze brief kon staatssecretaris Van Geel dit huis niet leveren. Op zijn ministerie worden blijkbaar de stukken van het kabinet gelezen.

Na jaren van discussie sinds 1998 is er nu een keerpunt bereikt. Langzaam maar zeker lijkt het inzicht baan te breken bij de regering, de Raad van State en onze collega's aan de overzijde dat bepaalde vormen van versnelde implementatie onwenselijk zijn. Over waarom die onwenselijk zijn, kun je van mening verschillen. Ik begrijp dat deze minister vindt dat dit het geval is omdat ordelijke regelgeving met zich meebrengt dat indien iets op een bepaald niveau is vastgesteld, het op datzelfde niveau behoort te worden veranderd. Dat betreft aanwijzing 23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en het aloude juridische *actus-contrarius*beginsel, namelijk dat een formeel-juridische tekst alleen kan worden gewijzigd of teruggedraaid door een tekst van dezelfde orde.

Dat hebben wij acht jaar lang op verschillende manieren met de regering besproken. Ik noem maar een paar punten. Het begon nadat wij bezwaar maakten tegen de nieuwe Telecomwet van 1998 op dit punt, namelijk artikel 18. Er was vervolgens sprake van een rapport van een werkgroep van ambtenaren, de ICER, dat helaas door het kabinet werd overgenomen. Het was geen goed stuk. Het kabinetsstandpunt was van 1999. Dat leidde in december 2000 tot een motie in dit huis waarin wij vroegen toch eens te kijken naar een goede constitutionele oplossing binnen dit probleem en een behoorlijk constitutioneel proces. Dat leidde tot een opdracht van Binnenlandse Zaken aan een aantal wetenschappers. Dit werd het rapport-Besselink c.s. van 2002. Ik moet vaststellen dat wij vier jaar later, ondanks regelmatige toezeggingen van de kant van de minister die binnen het departement BZK is belast met grondwet-zaken, op dit moment minister Pechtold, nog steeds geen regeringsstandpunt hebben over dit zeer uitdrukkelijk advies. Ik gebruik het als nachtkastjeslektuur. Het desbetreffende hoofdstuk Constitutionele implementatie geeft duidelijk aan dat hier een behoorlijk probleem ligt. Het is op zichzelf merkwaardig dat wij zo lang moeten wachten op een regeringsstandpunt op dit punt.

Dat kan ik deze minister echter niet kwalijk nemen. Hij is voortvarend verder gegaan om althans op het punt van de versnelde implementatie van EU-richtlijnen zijn werk te doen. Deze Kamer heeft haar werk gedaan door tot twee keer toe bij wijziging van de Mediawet en de Kaderwet diervoeders alert te zijn en te zeggen: hier komt weer zo'n bepaling voor en dat moet anders. Deze Kamer heeft die wetsvoorstellen op dat punt tegengehouden.

Ik ben nog steeds wat historisch bezig, maar dat is even nodig voor mijn betoog. Het herziene kabinetsstandpunt kwam uiteindelijk in een brief van deze minister van Justitie op 27 juli 2004 na een desbetreffend advies van de Raad van State. Vanaf 1998 zijn wij dan al zes jaar verder. Wij hielden daarover een debat in dit huis op 1 februari van het vorige jaar. De minister heeft bij brief van 9 maart van dit jaar, vorige week dus, gemeld dat hij een toezegging gestand zou doen die hij heeft gedaan in het debat van vorig jaar, namelijk een