

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht (31828).**

De **voorzitter**: Ik heet de beide staatssecretarissen, mevrouw Bijsterveldt-Vliegenthart en mevrouw Dijkma, van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Voorzitter. Aan dit wetsvoorstel is veel aandacht besteed; er zijn wetswijzigingen aangebracht, er is geamendeerd in de Tweede Kamer en er zijn diverse moties aangenomen. In deze Kamer is een compact, maar zeer inhoudelijk voorlopig verslag over het wetsvoorstel gemaakt. Het debat over dit wetsvoorstel ging over een aantal hoofdlijnen en enkele details.

Misschien wel de belangrijkste kwestie was daarbij de mogelijke impact van dit wetsvoorstel op de vrijheid van onderwijs. Er is door veel fracties, zowel in Tweede als in Eerste Kamer, daarover een aantal opmerkingen gemaakt. Een en ander heeft ook te maken met het feit dat een aantal scholen die slecht functioneren en te maken krijgen met verscherpt toezicht, zich beroepen op de vrijheid van onderwijs. Laten we dit zeggen: voor de VVD-fractie geldt dat de vrijheid van onderwijs nooit een dekmantel mag zijn voor slechte kwaliteit. De fractie is het voorts met de staatssecretarissen eens, dat dit wetsvoorstel geen afbreuk doet aan de vrijheid van onderwijs, maar wel een nadere en betere invulling geeft aan de opdracht aan de overheid, ook te vinden in artikel 23 van de Grondwet, om zorg te hebben voor het onderwijs.

De VVD-fractie vraagt zich in het verlengde hiervan wel af, welk soort scholen op het ogenblik bekend staat als slecht functionerend. In de memorie van antwoord is te lezen dat er 102 zeer zwakke scholen zijn voor het primair onderwijs en 25 voor voortgezet onderwijs. Van welke gezindten zijn deze scholen? Zijn daar openbare scholen bij, of is de problematiek alleen aan de orde bij bijzondere scholen? Begrijpen wij het goed dat het bij dit wetsvoorstel alleen gaat om het bijzonder onderwijs, omdat het nemen van maatregelen bij openbare scholen simpeler is? Hoe zit het met de parallelle tussen beide schooltypen, als het gaat om reageren op slechte kwaliteit? Wij vragen naar de signatuur van de zeer zwakke scholen, ook uit overwegingen van preventie. Wordt wel voldoende rekening gehouden bij de erkenning van bijzondere scholen met de kans dat het mis zal gaan? Waren er, terugkijkend naar de ontstaansgeschiedenis van nu zeer zwakke scholen, al wel indicaties – mogelijk pas achteraf gezien – voor hun ondermaats functioneren? Wij vinden dat een buitengewoon belangrijke aangelegenheid.

Wat betreft de fractie van de VVD is het hoofddoel van de wet, namelijk om een betere mogelijkheid voor de

overheid te bewerkstelligen om te interveniëren in scholen die slecht onderwijs leveren, akkoord. De ultieme interventie is om de bekostiging van zo'n school geheel stop te zetten, dit na een lang traject van verscherpt toezicht door de inspectie. Van de ene dag op de andere kan de minister weinig, op langere termijn kan hij of zij veel. Wij vinden dat een verbetering.

De VVD-fractie heeft hierbij nog een paar vragen, deels dezelfde als onze collega's van de VVD-fractie in de Tweede Kamer hadden. De belangrijkste vraag is deze. Als voor een school sluiting dreigt vanwege slechte resultaten, doordat de bekostiging stopt, is het dan denkbaar dat een dergelijke school in stand gehouden kan worden door bijvoorbeeld buitenlandse geldstromen? Met andere woorden: is er nog een andere mogelijkheid dan alleen het stoppen van de bekostiging? Kan een school definitief gesloten worden? Het is nu gebeurd, maar hoe zit dat dan? Of kan dat alleen gebeuren als een schoolbestuur daartoe besluit? Dat is ons nog niet helemaal duidelijk. En hierbij opnieuw de vraag naar de gang van zaken bij openbare scholen en bijzondere. Is die verschillend?

Daarbij een tweede vraag. Als de scholen zich niet houden aan de opdracht uit de Wet op het primair en voortgezet onderwijs om actief burgerschap en sociale integratie te bevorderen, kan de minister hiervoor een sanctie uitdelen, zegt de staatssecretaris desgevraagd in de memorie van antwoord. Begrijp ik goed dat deze sanctiemogelijkheid ook door dit voorliggend wetsvoorstel wordt vergroot? De memorie van antwoord is hierin wat ons betreft ook niet erg duidelijk. Welke sanctie was er en is er nu?

De VVD-fractie heeft dus een paar fundamentele vragen, en wacht het antwoord van beide staatssecretarissen gaarne af.

□

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Dit wetsvoorstel, dat in de praktijk Goed onderwijs, goed bestuur is gaan heten, heeft veel stof doen opwaaien in de burelen van de Raad van State, in de kantoren van bestuursraden en onderwijsorganisaties. Recent, op 15 januari, ontvangen wij daarover nog een brief, waarin de Eerste Kamer werd opgeroepen het voorstel te verwerpen. Verder noem ik de media en uiteraard de overzijde.

Ook in onze fractie bestond een levendige interesse in dit wetsvoorstel, maar toch ook wel bezorgdheid over een paar aspecten van het concept. Dat is waarschijnlijk wel duidelijk geworden bij lezing van de schriftelijke voorbereiding. Nu lijkt de inhoud van dit voorstel misschien op het eerste gezicht niet eens zo spectaculair: minimumleerresultaten op drie vakken als bekostigingsvoorwaarde en introductie van een aanwijzingsbevoegdheid bij wanbeheer. Maar een vaststelling dat het hier betrekkelijk klein bier betreft, is al te lichtvoetig. Ik kom daar uiteraard zo nog op. Het is duidelijk dat dit wetsvoorstel past in een bepaalde ontwikkeling die zou kunnen worden getypeerd als de behoefte – al doet veel courante retoriek anders geloven – om op allerlei terreinen overheidstoezicht te versterken, vaak in reactie op incidentele ontsporingen en deconfitures in het veld. Hier dus vooral op het gebied van het primair en voortgezet onderwijs.

Dit motief kan op zichzelf honorabel zijn en wordt ook aan de overzijde bijna Kamerbreed gedeeld. De overheid

Dölle

heeft op grond van het eerste lid van artikel 23 Grondwet de zorg voor het onderwijs en mag en moet daarom kwaliteits- en deugdelijkheids-eisen stellen. Ouders en kinderen hebben daar ook vanuit internationale verdragen, waarbij het Koninkrijk partij is, aanspraak op. Die drang zit ook achter de wetsvoorstellen die hier binnenkort langskomen over het onderwijstoezicht en de voor Kerstmis behandelde wet bve, het initiatiefvoorstel van geestverwant Van Dijk en de volgende week te bespreken voorstellen over het hoger onderwijs. Dan komen er ook nog voorstellen met betrekking tot het fusietoezicht, het onderwijstoezicht en wellicht ook de samenwerkingsschool. Ook onze fractie verlangt voor opgroeiende generaties van onze kinderen en kindskinderen dat ze in een veilige omgeving liefdevol en goed worden voorbereid op hun leven in de grote wereld, en in de kenniseconomie. Daar horen inderdaad zwakke scholen, zeer zwakke scholen bij, en wanbeheer helpt daar niet bij.

De CDA-fractie heeft bij deze, en andere aangelegenheden, zoals het beleidsdebat over het onderwijs vorig jaar, echter ook gewaarschuwd voor verleidingen die voor een ambitieuze overheid op de loer liggen. Dat is allereerst de bekoring die uitgaat van een analyse die zweert bij kwantitatieve gegevens, zoals rendementen, en die de kwalitatieve aspecten van het onderwijs in de schaduw stelt. De overschatting dus van het adagium "meten is weten". Een tweede bekoring/gevaar ligt altijd op de loer, namelijk dat de overheid zich overspant dan wel overstrekt in haar pogingen, via het opzetten van grote controleapparaten en extra procedures die disproportioneel veel geld en energie mobiliseren en beter en anders kunnen worden ingezet, de controle op te voeren. Dan hebben we het nog niet eens over de alom gehekelde toename van de administratievelastendruk (Dijsselbloem). Dan is het betere vaak de vijand van het goede. Dat is de tweede bekoring, om het wat theologisch te zeggen. Het derde gevaar ligt in de verleiding van vrijheid van richting en inrichting, als bedoeld in hetzelfde artikel 23 dat nu al twee keer ter sprake is geweest, te veel te relativiseren, te veel te zien als een hindernis voor de wetgever, en te weinig als een opgave en een grens die door de Grondwetgever aan de wetgever is gesteld. Ik wil op deze drie punten wat nader ingaan, met name op dat derde, nu ik uit de bijdragen van andere fracties bij de schriftelijke voorbereiding mag opmaken dat de beide andere punten vanuit meerdere zijden zullen worden opgebracht.

Wat betreft de eerste twee kwesties van kwantificering en proportionaliteit: de CDA-fractie is van oordeel dat de voorgestelde toezichtconstructie zwaar is, maar onder voorwaarden wellicht verdedigbaar, mits grondig geëvalueerd over vijf jaar. Artikel 188a spreekt daarover. Die voorwaarden zijn dat de regering zich bewust blijft van het feit dat een school die immers ook een gemeenschap is van ouders, kinderen en leerkrachten, ook door andere waarden dan beheersing van Nederlands, rekenen en wiskunde wordt gedreven. Blijf een antenne houden voor andere aspecten dan de leeropbrengsten die deze wet centraal stelt. Ik herinner me met warmte mijn Friese lagere plattelandsschool waarop ik zat, maar ook de hbs die er op volgde als plekken waar het om veel meer ging dan leeropbrengsten. Ik denk dat vele collega's hier en wellicht ook de bewindslieden vergelijkbare herinneringen hebben. Ten slotte hebben we op dit punt de vraag of de regering een impact

assessment kan geven – hieruit blijkt dat wij soms erg modern kunnen zijn – van de gevolgen van de invoering van deze wet qua geld, mensen en tijdsduur.

Dan het derde punt: de vrijheid van onderwijs. CDA'ers worden soms weggezet als artikel-23-fetisjisten, als lieden die krampachtig een verweerd decorstuk uit het oude verzuilde Nederland overeind houden, dwars tegen een aanwakkerende storm in. Dat is een karikatuur zoals er in het politieke discours natuurlijk wel meer karikaturen worden gebezigd. Het is overigens zorgwekkend dat in onze dagen grondrechten zo gepolitiseerd raken. Het laatste gebeurt met name door mensen die een niet door de Grondwet gewenste hiërarchie willen aanbrengen in hoofdstuk I van onze Grondwet, zo van: artikel 1 is van links, artikel 7 is van de libertijnen, en artikel 23 is van de christendemocraten. Er zijn wat ons betreft geen PvdA-, VVD-, CDA-, D66- of PVV-grondrechten, er zijn slechts de grondrechten van de Nederlandse burger. Daarbij behoort artikel 23, waarnaar ik terugkeer. Dat artikel bevat een diepe wijsheid en is de uitkomst van eeuwen geschiedenis. Onderwijs, zeker het primaire en het voortgezette onderwijs, is een domein waar het mee aankomt op mens- en maatschappijbeelden, op levensovertuiging, op waardenoverdracht, en op fundamentele pedagogische en didactische inzichten. Dat maakt het onderwijsdomein uniek, en scholen behoren gemeenschappen te zijn. De bijzondere relatie tussen ouders en kinderen, het primaat van het gezin, dient daarbij erkend te worden. Wat juridischer uitgedrukt: de vrijheid van richting en inrichting moet binnen de grenzen die de Grondwet daaraan stelt erkend worden. Dat oude beginsel is de kern van het Nederlandse duale onderwijsstelsel, waarin overigens het openbaar onderwijs naast het bijzonder onderwijs een weliswaar principieel andere, maar evenwaardige keuze belichaamt, wat vruchtbaar is gebleken.

Natuurlijk wordt de werking van ieder Grondwetsartikel, dus ook van artikel 23, beïnvloed door tijd en omstandigheden. Wij waren echter tevreden en gerustgesteld door de stellingname van de ministers Pechtold, indertijd, en Van der Hoeven, in het debat dat in deze Kamer zo lang is gevoerd over de samenwerkingsschool en de Grondwet. Zij bevestigden dat de regering in dat verband de nadruk blijft leggen op de wetshistorische interpretatie van artikel 23. Dat komt ook overeen met wat veel onderwijsrechtsdeskundigen bepleiten. Daarom hadden wij als CDA-fractie eerst vraagtekens, die overigens ook zeer duidelijk bij de Raad van State bestonden, bij de oorspronkelijke vormgeving van de tekst van en toelichting op dit wetsvoorstel. De regering heeft inmiddels op een aantal punten haar positie wat ons betreft gelukkig gewijzigd en/of verhelderd. Waaruit blijkt dat ook de regering het probleem en het gevaar wel degelijk ziet. Vrijheid van onderwijs is niet iets dat gegund of vergund wordt, maar een grondrecht dat de overheid op gezag van de Grondwetgever dient te erkennen en te respecteren.

Dat gezegd zijnde, resteren bij onze fractie nog enkele vragen. De CDA-fractie heeft reeds bij vorige gelegenheden laten weten, en zal ook volgende week weer laten weten, een probleem te hebben met het gebonden voordrachtsrecht dat via amendering uit de Tweede Kamer is doorgedrongen. Eerder is dat in de wet over het mbo gekomen, op aandrang van het veld. Hier gaat het erom dat de medezeggenschapsraad een lid van de Raad van Toezicht kan aanwijzen. Het probleem dat wij

Dölle

hiermee hebben, is dat dit de mogelijkheid kan openen, een prelude kan vormen voor een kolonisatie van de toezichtfunctie door de geledingen in een bestaande actuele schoolgemeenschap, en/of door de vakbonden daarachter. De toezichtfunctie die immers ook op die geledingen ziet, kan zo gedatureerd raken. De toezichtorganen gaan dan voor een deel bezet worden door mandatarissen van de onder dat toezicht staande geledingen. Strijdt dit ook niet met de bestuursfilosofie van de regering zelf, die zo'n grote nadruk legt op de onafhankelijkheid van het toezicht? Natuurlijk hebben de voorgedragenen een vrij mandaat, maar ze zijn voor herbenoeming geheel afhankelijk van het betrokken medezeggenschapsorgaan, en ze zullen zich dan ook licht genoopt kunnen voelen een bijzondere relatie qua informatie en dergelijke met die geledingen te onderhouden. Wij willen graag een principiële betoog van de regering op dit punt. Welke grenzen zijn er vanuit de invalshoek van goed bestuur, die zichzelf zo welsprekend voorstaat, vanuit die invalshoek van goed bestuur in het onderwijs dus, gesteld aan die ontwikkeling? Is het bijvoorbeeld denkbaar dat het bevoegd gezag statutair een hele toezichtfunctie verkavelt onder de geledingen? Of is dit gewoon een te ver gezocht sprookje?

Een volgend punt: primeert ook hier het profiel dat is opgesteld voor dat lidmaatschap van de raad van toezicht? Die discussie lijkt een beetje op die rond de bve, maar we stellen de vraag hier ook.

Indien dit voorstel wet wordt, gaan bij de beoordeling van de leerresultaten de zogeheten relatieve normen met betrekking tot Nederlands, rekenen en wiskunde een belangrijke, zo geen cruciale rol spelen. Vliegt een school een aantal malen uit de bocht, dan kan sluiting volgen. Bij die relatieve normen, voorbereid door de inspectie en uitgewerkt in ministeriële verordeningen, speelt het opleidingsniveau van de ouders een gewichtige rol. Dat betekent dat de resultaten van scholen met een populatie die een gemiddeld hoog opgeleid ouderschap kent, aan zwaardere eisen moeten voldoen dan een school die dat niet zo heeft. Toch zijn er ook aanwijzingen dat, wat betreft wiskunde en rekenen, de opleiding van de ouders in het geheel niet zo indicatief is voor de resultaten van hun kinderen. Is dit wel een verdedigbare optie?

Een principiële punt dat met name door het veld wordt ingebracht, ook in de brief van 15 januari en in eerdere brieven, is het volgende. Hierbij gaat het om minimumleeropbrengsten die als deugdelijkheidseis worden geformuleerd. Wat is volgens de opvatting van de regering, gelet op artikel 23 van de Grondwet en de daarin bedoelde vrijheid, de grens aan het formuleren van bekostigingsvoorwaarden? Welk type materie leent zich daarvoor en welke niet? Dat wil overigens niet zeggen dat daarover niets te vertellen valt.

Dan de aanwijzing. De minister kan, kort gezegd, in voorkomende gevallen het bevoegd gezag en de toezichtinstantie van een privaatrechtelijke rechtspersoon de facto, immers op straffe van verlies van de bekostiging, dwingen haar samenstelling te veranderen: ander bestuur, andere raad van toezicht. We vroegen in de schriftelijke voorbereiding aan de regering of een vergelijkbare constructie ook elders voorkomt. De regering wijst dan op artikel 41 van het Besluit beheer sociale huursector. Maar zoals de regering terecht opmerkt, richt de daar bedoelde aanwijzingsbevoegdheid zich niet op de personele samenstelling van de organen van de corporatie. De aanwijzingsbevoegdheid uit dit

wetsvoorstel is dus, zo mogen we vaststellen, een uitzonderlijke. Wij zouden aan de opportuniteit ervan kunnen twijfelen. De regering heeft het gebruik van dit ultimatum remedium, dit paardenmiddel van de aanwijzing, gelukkig tot vier situaties van expliciet wanbeheer beperkt. Wij hebben echter nog vragen bij de vierde grond: intimidatie en bedreiging van personeel, leerlingen of ouders door leden van het bestuur en door toezichthouders. Het gaat hierbij om niet-fysieke intimidatie en bedreiging die kennelijk niet heeft geleid tot maatregelen van de privaatrechtelijke rechtspersoon zelf. Wat ons betreft kan op dit punt de deur openzwaaien naar een gevaarlijke subjectivering van het criterium. Als personeel, al dan niet in dependances, of ouderpopulaties dan wel groepen leerlingen of bijvoorbeeld vakorganisaties of andere betrokkenen in de hoofdvesting, een nevenvestiging of een dependance een opstelling van het bestuur in een bepaalde kwestie als bedreigend of intimiderend ervaren – dit kan gauw, zoals menig conflict leert – dan ontstaat als snel een situatie waarin de positie van het bestuur, en dus de vrijheid van de inrichting, in het gedrang raakt. Onze fractie wil dan ook een strikte inperking van deze bedreigingsgrond.

Dient de evidente en ontoelaatbare gedraging te leiden tot aangifte of strafrechtelijke vervolging of veroordeling? Moet opzet van de bedreiger aanwijsbaar zijn? Of moet het gaan om handelingen die in het maatschappelijke verkeer naar algemene opvatting als evident en ontoelaatbaar intimiderend of bedreigend worden gezien? Huiselijk gezegd: onze fractie vindt het nodig dat deze grond, ook vanwege de rechtszekerheid, nog meer dan nu al is gebeurd afdoende wordt dichtgeschroefd.

Op een ander punt zijn wij in de schriftelijke voorbereiding niet ingegaan, maar wij willen het toch even opvoeren. Dit betreft het feit dat er dikwijls een bestuur van een rechtspersoon is, niet zijnde het bevoegd gezag. De vraag is of dit wetsvoorstel ook slaat op dat bestuur, dus het bestuur van de rechtspersoon die de onderwijsinstelling houdt. Wij denken dat dit niet het geval is.

Klopt het dat wat geformuleerd staat in artikel 163b, tweede lid, onder d, en wel in de zinsnede die eindigt met "wordt verstaan", inmiddels, gelet op de toelichting die de regering heeft gegeven, overbodig is en dus geen toegevoegde of specificerende waarde meer heeft? Heeft onze fractie dat juist gezien en, zo nee, waar zitten wij er dan naast?

Dan kom ik bij mijn voorlaatste punt. Stel dat een aanwijzing van de minister nolens volens door het schoolbestuur is opgevolgd en degene die verwijderd is uit de raad van bestuur vervolgens naar de rechter gaat. De regering is van opvatting dat de kosten voor het schoolbestuur zijn ingeval deze persoon een schadeloosstelling of een schadevergoeding toegewezen krijgt. Is dat redelijk? Moet niet een recht van regres worden aangenomen, enigszins vergelijkbaar met wat in wetsvoorstel 32157 zit: het regres van de nationale overheid op decentrale overheden? Zou iets dergelijks ook niet redelijk zijn ingeval een bestuur op aanwijzing van de regering een stap neemt die vervolgens leidt tot een fikse veroordeling in de kosten of een schadeloosstelling, omdat de persoon in kwestie gelijk krijgt van de rechter?

Tot slot. In welke gevallen – wij hebben dit al eerder gevraagd, maar het antwoord is ons nog niet helemaal duidelijk – kan de aanwijzing van de minister ook

Dölle

bestuursleden en leden van de toezichtinstantie treffen die niet zelf hebben geïntimideerd of bedreigd op een wijze die, terecht, gewraakt wordt in dit wetsvoorstel? In hoeverre kan collectief worden toegerekend wat een enkeling heeft gedaan?

Wij wachten de beantwoording met belangstelling af.

De heer **De Boer** (ChristenUnie): Mijnheer de voorzitter. Deze bijdrage is namens de fracties van ChristenUnie en SGP.

Allereerst willen we de bewindslieden dankzeggen voor de uitvoerige beantwoording van de door ons gestelde vragen. Toch blijven er voor onze fracties nogal wat vragen over bij dit wetsontwerp. Sterker nog, onze fracties hebben nog steeds gemengde gevoelens bij de voorgestelde wetswijzigingen. Natuurlijk, ook wij zijn van mening dat het onderwijs in ons land zowel bestuurlijk als inhoudelijk van een hoog niveau moet zijn, laat daar geen misverstand over bestaan. Daar waar dat niet het geval is, dient de overheid door de inspectie maatregelen te kunnen nemen. Ook dat is voor ons een uitgemaakte zaak. Het is echter wel zaak om dat te doen op een wijze die gegarandeerde vrijheden van scholen niet op een onjuiste manier inperkt. We willen daarom eerst enkele opmerkingen maken over de wijzigingen in de bestuursstructuur van een school die beoogd worden met dit wetsvoorstel. Daarbij willen we met name letten op de positie van het openbaar onderwijs. Vervolgens willen we ingaan op de invloed die van overheidswege kan worden uitgeoefend op de inhoudelijke kwaliteit die een school levert.

Over de bestuursstructuur willen we allereerst het volgende opmerken. Volgens vaste jurisprudentie is de rechtspersoon de drager van de vrijheid van onderwijs. Van de rechtspersoon is de onderwijsinstelling. We gaan ervan uit dat de bewindslieden dat met ons van mening zijn. Dat horen we dan ook graag nog even. Zoals bekend, bestaat die vrijheid van onderwijs uit de drie bekende vrijheden: die van oprichting, richting en inrichting. Dit wetsontwerp raakt de bestuurlijke inrichting en heeft dan ook een relatie met de vrijheid van richting en inrichting.

De wetgever is tot nu toe zeer terughoudend geweest bij het invloed uitoefenen inzake de vrijheid van richting en inrichting. De wetgever en ook de Raad van State stelden dan ook, bijvoorbeeld bij de behandeling van andere wetsontwerpen – ik noem het wetsvoorstel regeling bestuursvorm openbaar onderwijs – dat het gezien de vrijheid van onderwijs derhalve “niet de taak van de onderwijswetgever is om de bevoegdheden binnen de rechtspersoon te regelen”. Dit wetsontwerp doet dat, als we het goed zien, echter wel. Dat wordt bijvoorbeeld duidelijk gesteld in de brief van 1 februari 2008 (30183, nr. 3), waarin de minister van OCW in paragraaf 7.2. onder andere schrijft: “In het ontwerp wetsvoorstel Goed onderwijs/goed bestuur in het po en vo wordt bepaald dat bestuur en toezicht ‘in functionele of organieke zin’ gescheiden dienen te zijn”. Al is die functiescheiding aldus deze brief vormvrij, voor kleine schoolverenigingen en stichtingen is dat laatste, vormvrij zijn, een goede zaak. Dan hoeft men namelijk niet te worden opgezadeld met een nieuw orgaan als een raad van toezicht.

Willen de bewindslieden dit “vormvrij” overigens toch nog nader toelichten? Is vormvrij echt vormvrij, oftewel, in te vullen naar het oordeel van het bevoegd gezag? Is “vormvrij” bijvoorbeeld ook het geven van het toezicht aan een vereniging die gelieerd is aan een stichting, wat in het mbo wel voorkomt, of dient het binnen dezelfde rechtspersoon plaats te vinden? Is vormvrij dus echt vormvrij?

Dit laat onverlet dat van overheidswege ingegrepen wordt in de bevoegdheden binnen de rechtspersoon. Dat is niet de taak van de onderwijswetgever, is de mening van onze fracties. De aangehaalde brief noemt in dezelfde paragraaf fijntjes het bve en het hbo als sectoren waar wel gekozen is voor een verplichte organieke scheiding tussen het bestuur en de raad van toezicht. Deze vergelijking gaat naar de mening van onze fracties echter mank, en wel omdat artikel 23 met name gaat over het po en het vo wat betreft de vrijheden die daarin genoemd worden. Het is naar de mening van onze fracties dan ook niet juist om wijzigingen ten aanzien van wetgeving voor po en vo te vergelijken met die in bve en hbo. Wij horen graag hoe de bewindslieden hierover denken. Zijn zij dit met ons van mening?

De wijzigingen in de bevoegdheden binnen de rechtspersoon zoals dit wetsvoorstel die aanreikt, komen duidelijk tot uiting bij de veranderingen die zich bij het openbaar po en vo zullen voordoen. De al eerder aangehaalde brief van 1 februari 2008 geeft dat scherp aan, met name daar waar sprake is van openbaar onderwijs dat is ondergebracht in een verzelfstandigd bestuur. Los van de vraag of de wissel voor het openbaar onderwijs al niet is omgezet bij het aanvaarden van de reeds genoemde wet inzake de bestuursvorm van openbaar onderwijs, waarbij de stichtingsvorm mogelijk is geworden – want hoe is openbaar onderwijs nog vanuit een stichting te regelen? – wordt nu gesteld dat de overdracht door de gemeenteraad van de toezichtstaken een vorm van attributie is. Was bij het openbaar onderwijs in de vorm van een openbare rechtspersoon of van een stichting attributie van bestuurstaken al mogelijk, nu komt daar de mogelijkheid nog bij van attributie van toezichtstaken. Hoe openbaar is dan de openbare school nog, zeker als die attributie alleen ongedaan kan worden gemaakt bij bijvoorbeeld taakverwaarlozing? Wordt op deze wijze gewaarborgd dat er in een gemeente van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs wordt gegeven? Het lijkt ons dat deze zaak ook van belang is in verband met verdere vormgeving van samenwerkings-scholen. We zien dan ook graag een reactie van de bewindslieden tegemoet.

Voordat we overgaan op de invloed van dit wetsvoorstel op de kwaliteit van het onderwijs eerst nog een ander punt. Wat is de legitimatie voor de voorstellen in deze wet? De memorie van antwoord stelt, dat de in dit wetsvoorstel opgenomen bestuurlijke instrumenten nodig zijn om de verantwoordelijkheid die de regering heeft zoals vastgelegd in artikel 23, lid 1 van de Grondwet, gestalte te geven. Dit eerste lid luidt: “Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering.” Gaan we na wat de betekenis is van dit lid 1, dan komen we tot het volgende: dit artikel is een reminiscentie aan de tijd dat nog niet zeker was waar het zwaartepunt van de overheidszorg inzake het onderwijs, met name de onderwijsvormen, zou liggen, namelijk bij de centrale overheid of bij provinciale overheden.

De Boer

Wel was zelfs al in 1814 al onomwonden gekozen voor centralisatie, maar de competentietoedeling is in de onderwijswetgeving begin twintigste eeuw nog terug te vinden, ook al heeft de centrale overheid een dominante positie gekregen tegenover provincies en gemeenten. Daarom is bij de pacificatie in 1917 door lid 1 van artikel 23 het centralistisch karakter van de overheidszorg, toegespitst op vormen van onderwijs, nog beklemtoond. Dat wil gezegd worden door het eerste lid van artikel 23. Dit lid geeft niet aan, zoals de memorie van antwoord stelt, dat "politiek en de samenleving verwachten dat de overheid bij aanhoudend slecht onderwijs niet werkloos toeziet, maar wanneer nodig haar verantwoordelijkheid die neergelegd is in artikel 23, lid 1 van de Grondwet, neemt" en, zoals de memorie van toelichting op pagina 2 stelt, dat artikel 23, lid 1 de opdracht in zich draagt om een permanente overheidsaandacht voor de minimumkwaliteit van het onderwijs te hebben. Dat is niet de historische bedoeling van artikel 23, lid 1. De legitimatie om, zoals dit wetsvoorstel doet, in te grijpen in de bestuursstructuur en de kwaliteit van het onderwijs, wordt onzes inziens dan ook niet gedragen door artikel 23, lid 1. Graag horen we de reactie van de bewindslieden, want wat draagt deze maatregelen dan wel?

Dan nu dit wetsvoorstel in relatie tot de inhoud en de kwaliteit van het onderwijs. Met genoegen namen we kennis van wat in de memorie van antwoord geschreven wordt over de vrijheid van scholen inzake de inhoud van het onderwijs. Gesteld wordt immers: "De inhoud van het onderwijs is in beginsel een zaak van het bevoegd gezag, zij het dat het bevoegd gezag zich daarbij moet houden aan de wet, bijvoorbeeld de bepalingen over burgerschap en de kerndoelen." Onze fracties stemmen hiermee in.

Deze stellingname van het kabinet relativeert immers ook het gemakkelijk spreken over het wat dat door de overheid aan scholen zou mogen worden opgelegd, terwijl het hoe dan het domein van de scholen zou blijven. Inderdaad, ook het wat is in beginsel vrij, mits dat wat, die inhoud, deugdelijk is. En wat het wat betreft, gaat het bij de beoordeling van scholen voor basisonderwijs door de inspectie alleen om minimumleerresultaten voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde, aldus de bewindslieden. We noteren dat met instemming. Dat betekent dus geen van overheidswege opgelegde, wettelijk vastgestelde invulling van andere leerinhouden, bijvoorbeeld burgerschap, om maar hetzelfde voorbeeld te gebruiken als de bewindslieden doen. We noteren dat nadrukkelijk. Het is belangrijk voor onze fracties en wij gaan ervan uit dat de bewindslieden ook principieel achter deze beperking tot taal en rekenen, wiskunde staan, en dat uitbreiding van de werking van deze wet wat betreft inhouden niet aan de orde is en ook niet wordt nagestreefd. Dat horen we dan ook graag van hen, want nogmaals, dat is voor onze fracties van cruciaal belang bij de beoordeling van dit wetsvoorstel.

Toch rijzen er vervolgens enkele problemen voor onze fracties als er naar aanleiding van vragen van onze fracties wordt ingegaan op het hoe van het onderwijs. Dan maakt de regering onderscheid tussen kwaliteitseisen en bekostigingsvoorwaarden. Kwaliteitseisen betreffen ook aspecten van het onderwijsleerproces op de scholen, aldus de regering. Die kwaliteitsaspecten zijn echter gebaseerd op wetenschappelijke inzichten over het realiseren van onderwijskwaliteit en worden vastgesteld na overleg met het onderwijsveld, aldus de

memorie van antwoord geruststellend. Daar zit voor onze fracties echter een groot probleem, want welke wetenschappelijke inzichten worden bedoeld? Als een school nu andere wetenschappelijke of op de praktijk geënte inzichten gebruikt, wat dan? Baseert de inspectie, voor zover wij hebben kunnen zien, zich niet op de inzichten van de "effectieve school". Wat als scholen die theorie – dat is het immers: een theorie – niet aanhangen? Het moet de bewindslieden toch ook bekend zijn dat onderwijskundige theorieën nog eens worden weerlegd en van dominantie wisselen? Is het rapport Tijd voor onderwijs niet een zeer helder voorbeeld van de negatieve gevolgen van het dominant verklaren van één onderwijskundige theorie?

Om dit maar eens concreet te maken, is een school waar goede resultaten worden behaald op de Cito-toets, betreffende vakken als rekenen, wiskunde en taal, maar waar in tegenstelling tot het inspectiegevoelen nog klassikaal onderwijs wordt gegeven, dus simpelweg in rijen banken, een kwalitatief slechte school? De vraag stellen is hem beantwoorden: nee dus. Wat is het antwoord van de bewindslieden? Om nog maar een recent voorbeeld te noemen, iets buiten het primair onderwijs. Bij voor- en vroegschoolse educatie wordt een pleidooi gevoerd, om het maar in het kort te zeggen, voor het invoeren van een taaltoets om taalachterstanden in kaart te brengen en zo te kunnen aanpakken. Andere wetenschappers reageren daarop door te stellen dat door het te vroeg schools omgaan met kleuters ontwikkelingsachterstanden worden gecreëerd. Dus hoezo algemeen geldende wetenschappelijke inzichten? Overigens, hoe moeten wij begrijpen wat wordt gesteld in de memorie van antwoord, namelijk dat kwaliteitseisen geen bekostigingsvoorwaarden zijn?

Al met al hebben onze fracties moeite met de wijze waarop volgens het in het wetsvoorstel geformuleerde nieuwe artikel 164b WPO een openbare school kan worden gesloten en de bekostiging van een bijzondere school kan worden beëindigd als de kwaliteit tekortschiet. Net als de Raad van State constateren wij dat dit immers gebeurt conform een eigen toetsingskader van de onderwijsinspectie. Het gaat immers, aldus de memorie van antwoord, in ieder geval in het primair onderwijs "om relatieve normen, die objectief zijn vastgesteld door de inspectie en op basis waarvan scholen dus ook objectief worden beoordeeld". Ik krijg graag hierop een reactie van de bewindslieden.

Ik kom op de proportionaliteit en effectiviteit van de voorgestelde maatregelen. Wat de effectiviteit betreft, wordt in de memorie van toelichting erkend dat met het huidige instrumentarium "de meeste van deze scholen mede door het verscherpte toezicht uiteindelijk verbeteren". In de memorie van antwoord wordt gesteld: "In een zeer beperkt aantal gevallen is de vooruitgang onvoldoende." Als dit voorstel tot wet is verheven, zal een eventuele sluiting van een school volgens de memorie van antwoord "vermoedelijk effectiever" zijn dan niet sluiten en een bewindvoerder aanstellen. Hoewel verscherpt toezicht in veel gevallen tot resultaat leidt, had de memorie van toelichting al gesteld dat "de verbetering waarschijnlijk eerder tot stand (zou) komen als de genoemde tekortkomingen kunnen worden beschouwd als het niet voldoen aan wettelijke bekostigingsvoorwaarden op grond waarvan de overheid gericht kan optreden". De bewindslieden benoemen de effecten van het wetsvoorstel dus met omschrijvingen

De Boer

als "waarschijnlijk eerder" en "vermoedelijk effectiever". Oftewel: men weet de effecten niet. Is dat een goede basis voor wetgeving?

Dan kom ik op de proportionaliteit. Eind 2008 werden ongeveer 100 scholen voor primair onderwijs als zeer zwak aangemerkt. Uit de feiten blijkt echter dat van zwak aangemerkte scholen na verloop van jaren slechts een enkeling, een vijftal, als zwak bleven aangemerkt. Het huidige inspectietoezicht dat met de WOT is gestart, heeft dus succes. Als we bovendien kijken naar de interventiepiramide die de inspectie hanteert, zoals toegelicht in de nota uit 2006 waarin wordt gesteld dat het traditionele OCW-sanctiebeleid voldoende effectief werkt, dan vragen onze fracties zich in gemoede af – overigens met de Raad van State – of de aangegeven noodzaak een voldoende rechtvaardiging is voor deze wetgeving.

Voorzitter. Onze fracties hebben nogal wat vragen bij de noodzaak van deze wet, met name over het standpunt van de bewindslieden inzake het niet uitbreiden van de leerinhoud waarop de kwaliteit getoetst wordt. Dat laatste is voor ons van essentieel belang.

□

Mevrouw **Ten Horn** (SP): Voorzitter. Ik deel graag met de bewindslieden dat de leden van de commissie voor OCW vandaag in ons postvakje van griffier Hamilton op verzoek van onze voorzitter een artikel ter kennisname kregen, waarbij hij aangaf dat het een verontrustend artikel was uit Het Financieele Dagblad was van 16 januari jongstleden over de kwaliteit van het onderwijs. Ik lees daar een kort stukje uit voor. "Wat is Europa toch gruwelijk ingewikkeld! De verzuchting kwam diep uit het hart van een middelbare scholier met wie ik", dat is columnist Michiel Goudswaard, "onlangs over Europa sprak. Hij had aan de bel getrokken omdat hij wist dat ik wel eens over Europa schrijf en hij tamelijk dringend behoefte had aan een goed cijfer voor een toets economie, die voor een groot gedeelte over Europese integratie zou gaan. Hopelijk heeft ons gesprek hem meer inzicht in de Europese Unie opgeleverd. Mij bracht onze ontmoeting een tamelijk onthutsend inkijkje in de wonderse wereld van ons onderwijs en de plaats van Europa daarin." Er is geen tijd om de rest van het artikel aan te halen, maar dit geeft wel weer hoe allerbelabberdst, beroerd en verontrustend de kwaliteit van dat stukje onderwijs was. Het is vrij uniek dat wij zo'n stukje inzicht middels een artikel krijgen op de dag dat wij een wetsvoorstel behandelen over de kwaliteit van het onderwijs.

Dat gezegd hebbend, kan ik zeggen dat de fractie van de SP dit historische wetsvoorstel Goed onderwijs, goed bestuur erg graag steunt, omdat nu voor het eerst minimumeisen aan de kwaliteit van het primair en voortgezet onderwijs worden verbonden. Er ontstaan meer mogelijkheden om op slechte scholen in te grijpen. Dit vindt de SP-fractie zeer belangrijk. Aan de kant van "goed bestuur" behouden schoolbesturen op vele punten autonomie, maar krijgt de overheid met dit wetsvoorstel wel meer mogelijkheden om vooral in situaties van wanbeleid in te grijpen.

Met dit wetsvoorstel wordt het voldoen aan minimumleerresultaten in het voortgezet en in het primaire onderwijs onderdeel van de bekostigingsvoorwaarden. Er is een nader ingevuld wanneer er sprake is van ernstig of

langdurig tekortschieten. Als een school niet voldoet aan de deugdelijkheidseisen, die zijn afgeleid uit het huidige toezichtkader van de onderwijsinspectie, kan dat leiden tot een bekostigingsmaatregel. Welke resultaten behaald moeten worden en hoe er wordt gemeten en beoordeeld, wordt vastgelegd in het Besluit bekostiging WPO en het Inrichtingsbesluit W.V.O. Daarmee wordt zekerheid geboden. Zoals gezegd ontstaan er meer mogelijkheden om in te grijpen op slechte scholen. Met dank voor de uitvoerige beantwoording door de regering concludeert mijn fractie dat zij op dit onderdeel van het wetsvoorstel geen vragen meer heeft.

Het wetsvoorstel voorziet ook in de regeling van functiescheiding tussen bestuur en intern toezicht. Deze functies moeten in functionele of organieke zin wel gescheiden zijn, maar het bestuursmodel wordt verder vrijgelaten. Wij hebben eerder dit jaar bij de plenaire behandeling van de Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake colleges van bestuur en raden van toezicht (30599) uitvoerig onze bedenkingen bij het one-tiermodel aangegeven. Deze behoef ik niet te herhalen. Wel zou mijn fractie graag van de staatssecretaris vernemen of in alle gevallen in het onderwijs dezelfde toetsingscriteria gelden om te toetsen of de functiescheiding in een raad van beheermodel naar behoren en deugdelijk is. Kan een van beide staatssecretarissen toelichten of in het primair en voortgezet onderwijs, waarvoor het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen geldt, het one-tiermodel van het bestuur op eenzelfde wijze getoetst wordt door de inspectie als in het beroepsonderwijs?

Ongeacht het bestuursmodel is het belangrijk dat door het bevoegde gezag verantwoording wordt afgelegd door middel van een bestuursverslag. Daarin dient, aldus onderhavig wetsvoorstel, het bevoegde gezag onder meer aan te geven welke code door hem wordt gehanteerd. Als ervan wordt afgeweken, dient te worden aangegeven op welke onderdelen dat gebeurt en waarom. Dit betreft het zogenoemde "pas toe of leg uit"-principe. De code voor goed onderwijsbestuur in het voortgezet onderwijs geldt al ruim een jaar. Kan de staatssecretaris toelichten hoe het ervoor staat met de implementatie ervan? Wat mogen wij wat dit betreft in het primair onderwijs verwachten volgens de daarvoor verantwoordelijke staatssecretaris?

In het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, worden onder andere de inhoudelijke kaders en doelen vastgelegd die nodig zijn om de onderwijskwaliteit te garanderen. In het wetsvoorstel Wet op het onderwijstoezicht (32193), de WOT, dat momenteel in de Tweede Kamer wordt behandeld, worden de taken en bevoegdheden van de inspectie geregeld waarmee zij haar toezichthoudende rol nog beter kan vervullen. Kan de staatssecretaris uitleggen waarom het wat en hoe van het toezicht in twee wetsvoorstellen aan de orde moet komen? Was het niet veel duidelijker, inzichtelijker en samenhangender geweest om dat in één wetsvoorstel te doen? Graag vernemen de leden van mijn fractie een toelichting op de keuze voor deze wetgevingsaanpak.

Ik kom op de aanwijzingen en sancties. Ingrijpende bestuurlijke maatregelen en sancties, zoals de beëindiging van de bekostiging vanwege slechte onderwijskwaliteit en de aanwijzing bij wanbeheer, blijven aan de minister voorbehouden. In het geval van ernstig of langdurig tekortschieten voorziet het wetsvoorstel in het ultieme middel van sluiting van de school. In de daaraan

Ten Horn

voorafgaande verbeterinspanningen is, onder meer in het kader van de aanpak van zeer zwakke scholen, alles in het werk gesteld om de school te ondersteunen in het realiseren van de vereiste verbetering, zo legt de regering in de memorie van antwoord uit. Daarom verwacht de regering in die situaties dat aanstelling van een bewindvoerder geen effect meer zal sorteren. De vraag waarop deze verwachting gebaseerd is, anders dan op een theoretische aanname, is daarmee nog niet beantwoord. Kan de staatssecretaris toelichten waarom zij op dit punt het advies van de Onderwijsraad niet deelt? Zijn er ook praktijkervaringen? Wij begrijpen wel dat de snelste weg om kinderen weer beter onderwijs te laten geven is als een bevoegd gezag onmiddellijk aan het werk gaat met opmerkingen van de inspectie. Als dat niet tot het gewenste resultaat leidt, begint het langer durende proces, waarin de inspectie de school uiteindelijk meldt bij de minister en waarin het uiterste geval de bekostiging van de school wordt beëindigd. Kan de staatssecretaris toelichten hoe en hoe vaak "het gewenste resultaat" in dit proces beoordeeld zal worden? En, zo vragen de leden van mijn fractie aan de staatssecretaris, zal aanstelling van een bewindvoerder niet sneller zorgen voor beter onderwijs dan het in geval van sluiting vinden van een alternatief voor de kinderen van zo'n school?

Indien sprake is van wanbeheer van een bestuurder of toezichthouder kan de minister een aanwijzing geven. De regering kan zich voorstellen dat in de aanwijzing wordt aangegeven met welke competenties het bestuur of het toezicht zich moet versterken teneinde een einde te maken aan het geconstateerde wanbeheer, aldus de memorie van antwoord. De leden van mijn fractie vragen welke situatie ontstaat als op aanwijzing van de minister een bestuurder wordt ontslagen, maar de rechter oordeelt dat dit ten onrechte was en dat de betreffende bestuurder geheel of voldoende voldoet aan deze aangegeven competenties. Welke gevolgen zal dit hebben voor de onderscheiden partijen van de school, de inspectie en de regering? Gaarne hierop een reactie van de staatssecretarissen.

Tot slot verneemt mijn fractie graag van de staatssecretarissen welke verwachting zij hebben ten aanzien van de samenwerking tussen het veld en de inspectie bij enerzijds het toenemende gefaseerd toezicht en anderzijds een toenemende, gemandateerde en sanctionerende rol van de inspectie. Is hier sprake van twee soorten van wegen die parallel gaan of gelijktijdig kunnen worden bewandeld? Of staan zij mogelijk haaks op elkaar?

De leden van mijn fractie zien met belangstelling de beantwoording tegemoet.

□

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Voorzitter. Mijn fractie wil beide staatssecretarissen bij het begin van de behandeling van dit wetsvoorstel lof toezwaaien. Dat doen wij niet vaak, maar in dit geval is het terecht. Bij ons weten zijn deze bewindslieden de eersten die kwaliteitseisen onderdeel durven te maken van de bekostigingsvoorwaarden voor het onderwijs. Dat steunen wij van harte. Mijn fractie vindt het bijzonder dat dit nu pas gebeurt. Uiteraard is de vrijheid van onderwijs een groot goed, maar deze staat niet gelijk aan de vrijheid om slecht onderwijs aan te bieden. Mevrouw Dupuis zei het

daarnet ook al. Onderwijs is een essentieel publiek goed. Kinderen die slecht onderwijs krijgen, komen op een maatschappelijke achterstand die zij vaak niet meer inhalen. Onderwijs wordt bovendien gefinancierd uit publieke middelen. Dan lijkt het voor de hand te liggen dat de overheid ook kwaliteitseisen mag stellen. Toch is dit lang niet gebeurd en er bestaat – de heer De Boer is daarvan een voorbeeld – ook in de huidige situatie de nodige huiver tegen overheidsinmenging in deze sector.

De heer **De Boer** (ChristenUnie): U zegt dat het lang niet is gebeurd. Ik wil wel in herinnering brengen dat zowel binnen het openbaar als binnen het bijzonder onderwijs in eigen huis, vanaf 1917, steeds is gewerkt aan het stellen van kwaliteitseisen. Dat had je tot in de jaren zestig in het openbaar onderwijs, bijvoorbeeld met eigen inspecties. Die had men ook bij het bijzonder onderwijs. De gestelde kwaliteitseisen logen er niet om; dat is iets anders dan centraal van de rijksoverheid, die eisen stelt. U zegt dat het voor het eerst gebeurt, maar ik zeg dat zowel openbaar als bijzonder onderwijs het tientallen jaren in eigen huis goed heeft geregeld.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Ik kan de heer De Boer geruststellen: ik ben erg voor de vrijheid van onderwijs, dus ook voor het bijzonder onderwijs. Ik zal het nog sterker vertellen: ik heb zelf op katholieke scholen gezeten en alle drie mijn kinderen in het voortgezet onderwijs ook. Ik heb daar dus helemaal niets tegen. Maar als het gaat om zo'n belangrijke sector, zo'n belangrijk publiek goed dat ook nog met zoveel middelen wordt gefinancierd, dan mag de overheid wat mij betreft ook eisen stellen. Als de sector dat zelf doet, des te beter, dan hoeft de overheid het niet te doen. Maar wij moeten constateren dat er een aantal zwakke tot zeer zwakke scholen is. Wij kunnen dat als verantwoordelijke politici eigenlijk niet accepteren. Vandaar dat mijn fractie het goed vindt dat de overheid op dit punt haar verantwoordelijkheid neemt.

Mijn fractie is een groot voorstander van vertrouwen in professionals, maar wij vinden ook dat de autonomie van die professionals niet onbegrensd kan zijn. In de vorige kabinetsperiode hebben wij met de toenmalige minister van Onderwijs meerdere malen gesproken over de toenemende macht en autonomie van schoolbesturen. Ons standpunt was en is dat macht altijd gepaard moet gaan met tegenmacht. Wij hebben onze zorgen uitgesproken dat er in het onderwijs onvoldoende sprake was van een dergelijke tegenmacht. In 2006 is er door deze Kamer met zeer brede steun een motie aangenomen waarin de regering werd verzocht om op korte termijn, maar in elk geval in 2007, met voorstellen te komen om die tegenmacht te realiseren. Er is toen door de toenmalige minister van Onderwijs, maar ook door haar opvolger, verwezen naar dit wetsvoorstel. De tegenmacht zou vorm krijgen in het wetsvoorstel. Dat heette toen in goed Engels good governance, maar tegenwoordig heet het goed onderwijs, goed bestuur. Wij willen de behandeling van dit wetsvoorstel mede aangrijpen om wat breder van gedachten te wisselen over de rol van de overheid in het onderwijs en de autonomie van de schoolbesturen. De vraag is dus of dit wetsvoorstel voorziet in de benodigde tegenmacht.

De heer **Dölle** (CDA): Ik begrijp dat u groot vertrouwen hebt in de professionals.

Linthorst

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Absoluut!

De heer **Dölle** (CDA): Wij ook, sprekend voor de christendemocratie op dit punt in deze Kamer! Bij de professionals denken wij vooral aan de leerkrachten, maar wij hebben het over de besturen.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Ik heb het over allebei.

De heer **Dölle** (CDA): Maar u interpreteert de motie, die wij toentertijd steunden, zodanig alsof zij zou gaan om het zoeken naar een nieuwe dualiteit, dat wil zeggen macht tegenover macht. Ook hier zal er uiteindelijk een doorzettingsmacht moeten zijn. In ons duale stelsel is dat nog altijd het bestuur.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Als ik mij niet vergis, had de motie betrekking op de toenemende autonomie van de schoolbesturen. Wij zagen het risico dat er een vacuüm zou ontstaan als daar niet voldoende tegenmacht tegenover gerealiseerd zou worden. Daarin mogen ook grenzen worden gesteld aan het bevoegd gezag. We weten in ieder geval dat we het allebei over hetzelfde hebben. Als ik mij niet vergis, was dat de essentie van de motie.

De heer **Dölle** (CDA): U hebt de motie zelf ingediend!

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Ja, precies!

De heer **Dölle** (CDA): Ik wil geen woordenspel ontlokken, maar het gaat er natuurlijk om dat besturen verantwoording afleggen als zij verschromen tot clubjes van vier of vijf die over een enorme hoeveelheid mensen, scholen en gebouwen gaan. Er moeten tegengeluiden kunnen worden gehoord. Maar dat alles gezegd zijnde, ligt de uiteindelijke bevoegdheid toch bij dat gezelschap.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): De heer Dölle en ik zijn het in zoverre met elkaar eens dat het bevoegd gezag wel verantwoording moet afleggen en dat er mechanismes moeten zijn waardoor dat ook gebeurt. Ik zie aan de reactie van de heer Dölle dat wij het daarover eens kunnen zijn.

Voorzitter. Beide staatssecretarissen hebben zowel in de behandeling in de Tweede Kamer als bij ons benadrukt dat de in dit wetsvoorstel opgenomen interventiemogelijkheden bedoeld zijn als sluitstuk. Er gaat eerst een grondig traject aan vooraf, waarin geprobeerd wordt om de school te helpen het onderwijs te verbeteren. Daar zijn wij het mee eens. Het gaat er niet om scholen te straffen; het gaat om de kwaliteit van het onderwijs. Op dit punt hebben wij vragen bij de effectiviteit van de sanctiemiddelen.

Als de kwaliteit van het onderwijs ondanks alle inspanningen niet verbetert, kan de minister de bekostiging inhouden, beëindigen of – bij een openbare school – de school sluiten. Wij beseffen dat dit middel bedoeld is om het schoolbestuur ervan te doordringen dat het ernst is. Dat betekent echter dat er twee mogelijkheden zijn. Of het schoolbestuur heeft tot het moment waarop het ultimatum remedium in zicht kwam, onvoldoende zijn best gedaan of het schoolbestuur heeft er alles aan gedaan, maar is er simpelweg niet in geslaagd het niveau op te krikken. In het laatste geval is een korting op de bekostiging geen oplossing. Van

minder geld wordt het onderwijs niet beter. In het eerste geval moeten we ons afvragen of niet al veel eerder ingegrepen had moeten worden. Hoewel mijn fractie onderschrijft dat een schoolbestuur in staat gesteld moet worden om zijn verantwoordelijkheid waar te maken, zijn wij wel van mening dat het verbetertraject erg lang kan duren. Een verbetertraject belooft al gauw drie jaar en al die tijd krijgen kinderen niet het onderwijs waar zij recht op hebben, onderwijs dat zij nodig hebben om zich een volwaardige plaats in de samenleving te verwerven. Een onvoldoende basis zet deze leerlingen gedurende lange tijd en soms definitief op achterstand. Daarmee worden zij niet alleen niet in staat gesteld om het beste uit zichzelf te halen, maar het levert ook maatschappelijke kosten op. Veel voortijdig schoolverlaters zijn al in het basisonderwijs de mist in gegaan.

In dat verband wil mijn fractie graag reageren op een vraag die bij de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel is gesteld door de CDA-fractie. Het CDA vroeg of het beweerde subjectieve recht van een burger op goed onderwijs onder omstandigheden voorgaat op de in artikel 23 gewaarborgde institutionele vrijheid. Mijn fractie zou deze vraag bevestigend willen beantwoorden. De institutionele vrijheid is een groot goed, maar ondergeschikt aan het hogere belang van kwalitatief goed onderwijs. Onderwijs is geen speeltje voor de bestuurders.

Wij hebben dus twijfels over de effectiviteit van de sanctie. Liever zagen wij dat een bestuur dat tekortschiet, of dat nou uit onwil of uit onmacht gebeurt, onder curatele wordt gesteld of, vriendelijker geformuleerd, bij de hand wordt genomen om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Wij weten dat vanuit het ministerie allerlei initiatieven zijn ontwikkeld om scholen te helpen bij het verbeteren van die kwaliteit. Ik noem maar even de "ehbo-teams". Dat juichen wij toe, maar is het niet wenselijk dat de inspectie de mogelijkheid krijgt om dergelijke hulpstructuren op te leggen?

In de schriftelijke voorbereiding hebben wij gevraagd waarom de mogelijkheid van een aanwijzing alleen bij wanbeheer als interventiemogelijkheid is opgenomen en niet bij achterblijvende onderwijskwaliteit. Wij realiseren ons zeer goed dat zwakke en zeer zwakke scholen onder verscherpt toezicht staan en dat dit ook inhoudt dat er verbeterplannen zijn ontwikkeld en dat die worden gemonitord en uitgevoerd. Als het probleem op bestuurlijk niveau ligt, heeft de inspectie echter weinig in handen om dat aan te pakken. Met een aanwijzing zou de minister ook suggesties kunnen doen op bestuurlijk niveau en zou de inspectie daarop kunnen toezien. Je zou bijvoorbeeld kunnen denken aan een externe bewindvoerder, zoals die bij de woningbouwcorporaties tot de mogelijkheden behoort. Wij betreuren het dat dit wetsvoorstel deze mogelijkheid niet biedt.

De heer **Dölle** (CDA): U benadrukt sterk dat het gaat om een publiek goed, om geld en om iets wat vergelijkbaar is met de woningbouwcorporaties. U bepleit ook dat de privaatrechtelijke instellingen die scholen houden, zwaarder onder curatele of tutelage kunnen worden gesteld als zij naar het oordeel van de Onderwijsinspectie niet voldoen aan de kwaliteitseisen. Die gaan nu nog over rekenen, taal en wiskunde, maar ik neem aan dat men bij de PvdA aan een ruimer scala denkt.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Wij tellen onze zegeningen.

Linthorst

De heer **Dölle** (CDA): Ziet u een verschil tussen het onderwijs, waarop de Grondwet nadrukkelijk en lang ingaat, en de woningbouw, de wereld van de volkshuisvesting?

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Ja, dat verschil zie ik wel degelijk. Er is een groot verschil tussen de onderwijssector en de woningbouw. Dat wil niet zeggen dat sommige instrumenten die bij de woningbouwvereniging effectief werken, niet ook in het onderwijs zouden kunnen werken. Volgens mij zei u zelf dat er geen hiërarchie is in grondrechten, maar er is natuurlijk wel een spanningsveld tussen het institutionele recht op vrijheid van stichting, inrichting en richting van onderwijs en het recht op kwalitatief goed onderwijs. Daar hebt u zelf in de schriftelijke voorbereiding een vraag over gesteld. Dat kan kennelijk botsen. Wij zeggen klip-en-klaar dat, als deze rechten botsen, het recht van kinderen op goed onderwijs voorgaat boven het institutionele recht. Als een schoolbestuur, of dat nu uit onwil gebeurt of uit onmacht, er niet in slaagt om de kwaliteit van het onderwijs op een acceptabel niveau te krijgen, zou school in staat gesteld moeten worden om, desnoods met het opleggen van een hulpstructuur, toch dat resultaat te bereiken.

De heer **Dölle** (CDA): Eerst mijn excuus voor het feit dat ik u zo vaak spreektijd ontnem.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Ik neem aan dat de voorzitter de stopwatch stilzet.

De **voorzitter**: Nee, niet alleen "stilzet"; hij staat stil.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Oké.

De heer **Dölle** (CDA): Ik wil een misverstand voorkomen. U hebt al eerder een vraag van de CDA-fractie herhaald en ook beantwoord. Dat was de vraag over de verbinding tussen de internationale verdragen en artikel 23 van de Grondwet. U wekte daarbij de suggestie dat wij institutionele vrijheid zouden stellen tegenover kwaliteit van het onderwijs. De achtergrond van de vraag was dat er een bewering is dat die internationale grondrechten – dan hebben wij het over acceptatieplicht en dat soort zaken – artikel 23 als het ware ter zijde schuiven. Ik kan mij voorstellen dat u de vraag zo begreep, maar zo was die vraag dus niet bedoeld.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Oké, dank u wel voor de toelichting.

Wij betreuren dus dat het wetsvoorstel deze mogelijkheid niet biedt, want wat gebeurt er als de bekostiging beëindigd wordt of als de openbare school wordt opgeheven? Wij hebben dat een tijdje geleden toevallig in Amsterdam gezien. Daar is een lagere school gesloten. Alle kinderen – dat waren er een paar honderd – moesten toen naar een andere school. Dat kan dus een zwakke school zijn, een school die al zwak is; dat was toen ook zo. Die school krijgt ineens heel veel kinderen en is vaak dus genooddaakt om de leerkrachten van de oude school over te nemen, want je moet de leerkrachten toch ergens vandaan halen. Daar schiet naar het oordeel van mijn fractie niemand iets mee op. Wat dat betreft hebben wij meer vertrouwen in het bij de hand nemen van een school. Nogmaals, het heeft niets met

straf te maken, maar alles met de bezorgdheid om het onderwijs op een kwalitatief goed niveau te houden.

Dat brengt mij op het tweede punt, de bestuurskracht van de schoolbesturen. Wij stellen terecht eisen aan de kwaliteit van de professional, in dit geval de leerkrachten. Daarin heeft de heer Dölle volkomen gelijk. In het geval van besturen zijn wij daarin veel terughoudender. Mijn fractie is er absoluut geen voorstander van om alles dicht te regelen. Een bestuur echter dat niet op zijn taak berekend is, moet wat mijn fractie betreft ter verantwoording worden geroepen. Het kan zeker niet zo zijn dat een schoolbestuur dat al één of meerdere zwakke of zeer zwakke scholen onder zijn hoede heeft, zonder enige belemmering een nieuwe school kan stichten. Natuurlijk beseffen wij dat er ook goede schoolbesturen zijn die één of meer zwakke of zeer zwakke scholen onder hun hoede hebben. Wij zijn er dan ook niet voor om elk schoolbestuur te verbieden een nieuwe school te stichten. Een toets op de bestuurskracht alvorens het groene licht voor een nieuwe school te geven, is wat ons betreft op zijn plaats.

Wij hebben hierover in de voorbereiding een schriftelijke vraag gesteld. Uit het antwoord van de bewindslieden begrijpen wij dat dit naar hun oordeel buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt. Het wordt meegenomen bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel van het CDA in de Tweede Kamer over aanscherping van toezicht bij nieuw bekostigde scholen.

De heer **Dölle** (CDA): Het wordt helderder. Die toets die besturen moeten afleggen voor het front van de overheid of zij voldoen aan wat van hen verwacht mag worden, betekent dat er een soort kwalificatie aan die besturen moet zitten. Zij moeten een bepaalde achtergrond hebben, een bepaalde opleiding of een bepaalde instelling.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Nee.

De heer **Dölle** (CDA): Wat is dan die toets op het bestuur?

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Het gaat mij om schoolbesturen die al één of meer zwakke tot zeer zwakke scholen onder hun hoede hebben. Daar mag op een gegeven moment best naar gekeken worden. Dat hoeft niet vast geregeld te worden in opleidingsniveau of in specialisatie of wat dan ook. Laat ik het maar een keer gewoon heel helder zeggen: iedereen die een beetje thuis is in onderwijs, weet heel erg goed welke scholen goed zijn en welke scholen niet goed zijn. Dat durven wij niet te benoemen. Wij durven niet te onderscheiden, wij durven niet te discrimineren. Wij maken daarom algemene regels waaraan alle scholen moeten voldoen, omdat wij niet de moed hebben om te zeggen: deze school doet het goed en die school maakt er een potje van! Als wij dat zouden durven, dan zouden wij die bestuurlijke toets niet nodig hebben. Het is in feite een manier om te proberen of wij toch onderscheid kunnen maken zonder alle scholen langs dezelfde meetlat te leggen, maar om te kijken of dit een bestuur is dat zijn verantwoordelijkheid aankan. Daarmee is wat mijn fractie betreft niets mis.

De heer **Dölle** (CDA): Binnen de gemeenschap van een school bestaan simpele correctiemechanismen: bij leraren, bij de medezeggenschap, bij de cursisten, de

Linthorst

leerlingen et cetera, maar ook simpelweg bij ouders die met hun voeten stemmen en kinderen van slechte scholen weghalen. Ik denk ook aan de naam die zo'n school heeft. Er zijn nogal wat correctiemechanismen, dat hoeft niet direct de gemeente te zijn.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Laat ik van mijn hart geen moordkuil maken. Een vorige staatssecretaris van mijn partij, mevrouw Netelenbos, zei vroeger ook altijd dat ouders stemmen met hun voeten. Ik zie met name in de grote steden dat de goed opgeleide ouders met hun voeten stemmen. De ouders die wat zwakker zijn en wat minder zicht hebben op het onderwijssysteem, stemmen niet met de voeten en blijven zitten in een situatie waarin te veel leerlingen zitten met een sociaaleconomische achterstand die zich niet aan elkaar kunnen optrekken. Daarmee mag wat mij betreft best iets gebeuren.

De heer **De Boer** (ChristenUnie): Met dat laatste heeft mevrouw Linthorst zeker een punt. Daarover praten wij nog wel een keer nader. Ik kom even terug op de kwaliteit van de schoolbesturen. Ter verduidelijking voor mij: bij schoolbesturen gaat het natuurlijk om bijzonder en openbaar onderwijs, dus ook de wethouders, artikel 83-commissies enzovoort.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): In de grote steden zijn de openbare scholen inmiddels verzelfstandigd en hebben een apart bestuur. De facto gaat dus niet de wethouder maar de stichtingsbesturen over het openbaar onderwijs.

De heer **De Boer** (ChristenUnie): Gaat het dan om zowel openbare als bijzondere schoolbesturen?

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Ja, absoluut. Daar maak ik geen onderscheid in.

Wij zien met belangstelling uit naar het initiatiefwetsvoorstel van het CDA in de Tweede Kamer. Wij horen echter ook graag de opvatting van de beide staatssecretarissen. Voor zover wij kunnen overzien, heeft het initiatiefwetsvoorstel alleen betrekking op nieuw bekostigde scholen en schoolbesturen die een nieuwe school stichten. Dat is een goed begin. Ik ben toch bezig met lof toezwaaien. Laat ik dat dan ook maar blijven doen. Er zijn echter ook scholen die onvoldoende presteren en geen nieuwe school stichten. Wat denken de beide staatssecretarissen daarvan?

De vraag naar de bestuurskracht van schoolbesturen is naar ons oordeel ook buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel relevant. Zijn de staatssecretarissen bereid om op niet al te lange termijn hun visie te ontvouwen over hoe de tegenmacht bij de schoolbesturen vormgegeven kan worden en wat zij daarbij als taak van overheid en inspectie zien? Wij wachten de reactie van de staatssecretarissen met belangstelling af. Ik ben ook nog binnen de tijd gebleven, zie ik!

De heer **Dölle** (CDA): Interessant is dat hier de tegenmacht weer door de overheid georganiseerd moet worden. Ik heb een zeer lange ervaring met sociaaldemocraten, hun hart voor het onderwijs en hun opstelling in de gemeenten. Ik zie daarbij constant de aanvechting om de overheid tegenover de schoolbesturen te zetten. Men zet niet in op correctie door de gemeenschap van de school. Die kan immers ook bevorderd worden met behoud van de doorzettingsmacht van het bestuur. De

angst die ons bekruipt is dat, net zoals bij de ziekenzorg, het welzijn en de volkshuisvesting, ook bij het onderwijs de overheid het weer moet doen. In dit geval moet het criteria formuleren, bestuurskracht meten, besturen wisselen en zaken monitoren en monitoren totdat het is uitgemonitord.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Het volgende zal de heer Dölle misschien verbazen. In de tijd dat ik nog lid was van de gemeenteraad in Abcoude was het openbaar onderwijs nog gewoon een gemeentelijke aangelegenheid. Ik heb toen weleens bij de begrotingsbehandeling de verzuchting geslaakt het openbaar onderwijs net zo'n betrokken onderwijs te gunnen als het bijzonder onderwijs. De besturen van het bijzonder onderwijs kwamen allemaal langs bij de wethouder om hun belangen te vertegenwoordigen. De wethouder ging vervolgens natuurlijk niet bij zichzelf langs wat de openbare scholen betreft. De openbare scholen waren dan ook vaak het kind van de rekening, omdat zij niet zulke betrokken besturen hadden. Als de sector het zelf organiseert, is het mij nog liever. Ik vind wel dat ook lid 1 van artikel 23 van de Grondwet serieus genomen moet worden. Dat waardeer ik ook zeer in deze staatssecretarissen. Ik ben daar zeer content mee. Er zijn echter ook de mogelijkheden van ouders. Met mijn kinderen komt het wel goed. Daarover hoeft niemand zich zorgen te maken. Dat zal gelden voor de kinderen van alle mensen die hier zitten. Het gaat juist om de ouders die wat minder goed gebekt zijn en die wat minder kaas van het onderwijs hebben gegeten. Die mogen ervan uitgaan dat de overheid in laatste instantie een garantie biedt dat het gegeven onderwijs, vrij van richting en inrichting, aan een zekere kwaliteitsnorm voldoet. De overheid steekt er heel veel geld in.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.