Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2006–2007

30 652 Wijziging van de Leerplichtwet 1969 met betrekking tot criteria voor scholen als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, van die wet

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 26 september 2006

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap[1], belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave **blz.**

1. Algemeen 1
2. Uitgangspunten 2
3. Voorgestelde wijzigingen 3
4. Criteria 5

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden zijn ook overtuigd van de noodzaak om de criteria voor de beoordeling van particuliere scholen aan te scherpen. Zij hebben in een eerder stadium meerdere malen hun zorgen uitgesproken over de kwaliteit van het particulier onderwijs in het algemeen en van de lederwijs-scholen in het bijzonder.
Voor de leden is het irrelevant hoeveel leerlingen onderwijs volgen op een particuliere school. In alle gevallen dient, in het belang van het individuele kind, de minimale kwaliteit van het onderwijs te worden gegarandeerd. Het feit dat het aantal particuliere scholen toeneemt en daarmee ook het aantal leerlingen, is voor de aan het woord zijnde leden wel een reden om de onderhavige wetswijziging snel tot stand te willen brengen.
De leden hechten zeer aan de vrijheid van onderwijs. Het recht van ouders om een school te kunnen kiezen, te stichten en in te richten staat daarin voorop. Dat maakt dat de wetgever ook terughoudend moet zijn in het stellen van criteria. Alleen het belang van het kind rechtvaardigt dat. Kinderen hebben recht op onderwijs en wel dat onderwijs dat kinderen helpt in hun ontwikkeling naar volwassenheid en een volwaardige plaats in onze samenleving. De leden erkennen daarmee ook het belang van de

[1] Samenstelling:
Leden: Van de Camp (CDA), Lambrechts (D66), Hamer (PvdA), Van Bommel (SP), Mosterd (CDA), Blok (VVD), Balemans (VVD), Slob (CU), Vergeer (SP), Herben (LPF), Tichelaar (PvdA), Joldersma (CDA), De Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Eski (CDA), Aptroot (VVD), voorzitter, Smeets (PvdA), ondervoorzitter, Eijsink (PvdA), Leerdam (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Van Dam (PvdA), Visser (VVD), Azough (GL), Roefs (PvdA) en Jungbluth (GL).
Plv. leden: Ferrier (CDA), Bakker (D66), Bussemaker (PvdA), Vacature (SP), Brinkel (CDA), Griffith (VVD), Örgü (VVD), Van der Vlies (SGP), Kant (SP), Vacature (LPF), Dijksma (PvdA), Hessels (CDA), Sterk (CDA), Atsma (CDA), Hermans (LPF), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Van Aartsen (VVD), Verbeet (PvdA), Arib (PvdA), Stuurman (PvdA), Szabó (VVD), Meijer (PvdA), Nijs (VVD), Halsema (GL), Kalsbeek (PvdA) en Vendrik (GL).

KST101038
0607tkkst30652-6
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2006

Leerplichtwet. De vrijheid van ouders kan nooit zover gaan dat zijn hun kinderen (goed) onderwijs onthouden.

De leden van de PvdA-fractie hebben ernstige twijfels bij de noodzaak van het onderhavige wetsvoorstel in deze vorm. Zij menen dat ook kinderen die particulier onderwijs krijgen dat niet bekostigd wordt, gedurende de leerplichtige leeftijd onderwijs moeten krijgen dat aan de maat is. Het is zeer ernstig als particuliere scholen niet aan de wettelijke eisen voldoen en vervolgens gewoon op dezelfde weg voortgaan, met alle gevolgen van dien voor de leerontwikkeling van de kinderen die deze scholen bezoeken.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de voorgenomen wijziging van de Leerplichtwet voor de derde categorie van particuliere scholen. De leden hechten zeer aan een kwaliteitswaarborg in het onderwijs en vinden het essentieel dat er aan de hand van duidelijke criteria kan worden nagegaan in hoeverre de kwaliteit van het onderwijs op scholen voldoet, zowel op de bekostigde als ook op de niet-bekostigde scholen. Zij juichen toe dat er door deze wijziging meer duidelijkheid ontstaat over de gehanteerde begrippen en toegepaste criteria in de wet- en regelgeving. Niettemin hebben zij een aantal vragen en opmerkingen bij het voorstel van wetswijziging.

De leden van de ChristenUnie hebben met weinig enthousiasme kennisgenomen van het wetsvoorstel hetgeen beoogt een nadere regeling te treffen voor het toetsen van particulier onderwijs. Naar de mening van deze leden kunnen de beoogde doelstellingen van het wetsvoorstel nu al worden gerealiseerd en zij achten het verplichtend opleggen van de kerndoelen voor het particulier onderwijs een te grote inbreuk op de vrijheid van richting en inrichting van onderwijs.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderkennen de knelpunten die daaraan ten grondslag liggen en de wenselijkheid om daaraan tegemoet te komen, maar hebben nog wel vragen over de gekozen systematiek. De leden stellen vast dat de huidige beoordeling van particuliere scholen te wensen overlaat. Doordat dit decentraal plaatsvindt, kunnen er gemakkelijk verschillen ontstaan in de beoordeling van scholen. Zeker als het gaat om dezelfde school, heeft dat ongewenste effecten ten aanzien van de betrokken leerlingen en ouders. De rechtsgelijkheid is daarbij in het geding. De leden steunen daarom het voornemen om het oordeel van de inspectie leidend te laten zijn over de vraag of een particuliere school al of niet voldoet aan de eisen die in de Leerplichtwet worden gesteld. Naast rechtsgelijkheid geeft dat ouders en leerlingen ook een betere informatiepositie.

2. Uitgangspunten

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de door de regering gegeven analyse van de grondwettelijke kaders. De Grondwet biedt de ruimte om als overheid door het stellen van criteria en het uitoefenen van toezicht de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. De aan het woord zijnde leden steunen de keuze om de Leerplichtwet als aangrijpingspunt te blijven hanteren. Dat betekent dat ouders worden aangesproken op hun keuze en niet de desbetreffende school. Echter, door het ontbreken van een meldingsplicht van particuliere scholen, kunnen er dus ook kinderen en hun ouders uit het zicht van de leerplichtambtenaren blijven. Ook hebben de minister en de onderwijsinspectie geen enkel zicht op de ontwikkelingen in het veld van het particuliere onderwijs. Deze leden verwijzen ter illustratie naar de antwoorden op de schriftelijke vragen van het lid Jan de Vries (Aanhangsel van de Handelingen II 2005–2006, nr. 2097). Hoe beoor-

deelt de regering het risico dat er ouders of kinderen niet getraceerd worden, zo vragen de leden. Acht de regering een meldingsplicht in strijd met de Grondwet, willen zij weten. Ook is het nodig, zo vinden deze leden, om de criteria voor het beoordelen van de vraag of er sprake is van een school, die wat de inrichting en bevoegdheden betreft overeenkomt met bekostigde scholen, te verduidelijken.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het voorstel geen wijziging aanbrengt in het al sinds jaar en dag bestaande systeem waarin eisen worden gesteld aan een school (ook aan niet door het Rijk bekostigde en aangewezen scholen) waarop een kind de leerplicht kan vervullen. Het geven van onderwijs is en blijft vrij, aldus de toelichting. Daarmee wordt erkend dat de wettelijke grondslag waarop ook aan particuliere scholen kwaliteitseisen kunnen worden gesteld, op dit moment al bestaat. De leden wijzen in dat verband ook op de hieraan gerelateerde opmerkingen in de memorie van toelichting namelijk dat de Leerplichtwet bepaalt dat de inrichting van het particulier onderwijs overeen moet komen met de inrichting van het bekostigd onderwijs en dat, hoewel de regelgeving voor het bekostigde onderwijs geen eenduidige definitie van het begrip inrichting geeft, de artikelen 8 tot en met 10 van de WPO veelal als de inrichtingseisen voor het basisonderwijs worden geduid. Graag een nadere toelichting van de regering.
Voorts vragen de leden de regering nader in te gaan op de opmerking van de Raad van State dat op sommige punten in de memorie van toelichting de indruk wordt gewekt dat de in de algemene maatregel van bestuur op te nemen criteria zouden moeten worden gebruikt door de minister om na een verplicht gestelde melding en voorafgaande aan het daadwerkelijke begin van het onderwijs een oordeel te geven over de status van de school in verband met de Leerplichtwet. De Raad stelt dat in dat geval er sprake is van een inbreuk op artikel 23 van de Grondwet. De reactie van de regering, namelijk dat de criteria in de wet zullen worden opgenomen in plaats van in de algemene maatregel van bestuur, lijkt op dit punt niet terzake, de leden vragen daarom een nadere toelichting. Is het inderdaad de bedoeling dat deze criteria zullen gaan gelden als aanmerkingscriteria (een soort vergunningenstelsel) en hoe verhoudt zich dat dan tot artikel 23 Grondwet, zo vragen deze leden.

3. Voorgestelde wijzigingen

De leden van de CDA-fractie merken op dat het wetsvoorstel ertoe zal leiden dat de feitelijke beoordeling van een particuliere school in handen wordt gegeven van de onderwijsinspectie. Deze leden constateren echter dat leerplichtambtenaren nog steeds blijven beoordelen of er sprake is van een particuliere school die voldoet aan de aanmerkingscriteria. Zij moeten zich wel baseren op het inspectieoordeel maar zijn niet verplicht dat te volgen. In de ogen van deze leden lost dat het probleem van de willekeur en rechtsongelijkheid niet op. Leerplichtambtenaren uit verschillende gemeente kunnen bij eenzelfde school komen tot verschillend oordeel en zij kunnen het inspectieoordeel naast zich neerleggen. Deze leden wijzen op het voorbeeld van de Gemeente Tiel die, ondanks het negatieve advies van de onderwijsinspectie, Iederwijs Tiel beschouwt als een school (Aanhangsel van de Handelingen II 2005–2006, nr. 2097). De leden zouden graag zien dat de regering motiveert waarom zij van oordeel is dat met de onderhavige wetswijziging dat probleem wel wordt opgelost. In de ogen van deze leden is het in ieder geval onbestaanbaar dat een leerplichtambtenaar tot een ander oordeel komt dan de onderwijsinspectie, waarvan verwacht mag worden dat die als enige onafhankelijke en deskundige instantie tot een deugdelijk oordeel komt. Deze leden zouden graag zien dat het onderhavige wetsvoorstel het niet meer mogelijk maakt dat de leerplichtambtenaar voorbij gaat aan het inspectie-

oordeel of dat tijdelijk terzijde legt. De tekst van het oorspronkelijke wetsvoorstel voorzag hierin. Waarom heeft de regering daar bij nader inzien van afgezien? De leden vragen hierop een uitgebreide reactie van de regering.
Kan een leerplichtambtenaar ook in een herbeoordeling het inspectieoordeel enige tijd laten liggen of geheel naast zich neerleggen en tot een ander oordeel komen dan de onderwijsinspectie, zo vragen de leden van deze fractie. Acht de regering dat gewenst?
De leden van de CDA-fractie vragen ook het oordeel van de regering over het voorstel van Ingrado (de vereniging voor leerplicht en RMC) om B&W een formeel besluit te laten nemen over de vraag of de school een school is in de zin van de Leerplichtwet. Is het oordeel van de leerplichtambtenaar (namens de gemeente) dan geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en dus niet voor bezwaar en beroep vatbaar? Heeft het een toegevoegde waarde wanneer voor een specifieke school slechts de vestigingsgemeente tot een oordeel behoeft te komen, dat geldt voor alle leerlingen afkomstig uit alle gemeenten? De leden vragen ook of slechts de strafrechtelijke handhaving voldoende waarborgen biedt voor het realiseren van goed onderwijs voor alle kinderen. Zijn de duur van de procedure en de hoogte en aard van de straf voldoende corrigerend en leidt dat tot een ander gedrag van ouders, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie onderkennen dat het toezichtkader van de inspectie een wettelijke basis nodig heeft, maar vinden dat het wetsvoorstel de leerplichtambtenaar een oneigenlijke taak toebedeelt bij de erkenning van de school. Weliswaar speelt advies van de onderwijsinspectie binnen de voorgestelde procedure, maar de eerste beoordeling komt te liggen bij de leerplichtambtenaar. De leden denken dat het beter zou zijn als de verantwoordelijkheid voor het beoordelen van scholen bij de centrale overheid komt te liggen en de inspectie namens de minister zou optreden bij de erkenning van particuliere scholen als «leerplichtwetschool». De leden verkrijgen hierover graag het oordeel van de regering.
De Leerplichtwet legt veel verantwoordelijkheid bij de ouders. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt geen wijziging te brengen in de situatie waarin de school vrijuit gaat. De met dit wetsvoorstel beoogde verduidelijking van de eisen en verplichtingen die de Leerplichtwet met zich meebrengt, laat echter te wensen over. Indien de inspectie oordeelt dat een bepaalde particuliere school niet voldoet aan de criteria, dan krijgt deze de gelegenheid een verbetertraject te starten. Dan is er tijdelijk sprake van een gedoogsituatie. Indien dan na verloop van tijd de verbeteringen toch onvoldoende blijken voor te stellen, dan is het de vraag of de ouders met terugwerkende kracht de leerplichtwet hebben overtreden. Kan de regering toelichten hoe zij zich in de toekomst de consequenties voorstelt, zo vragen de leden van deze fractie.

De leden van de D66-fractie merken op dat de leerplichtambtenaar bij zijn toezicht op de naleving van de wet het inspectieadvies zal hanteren. De inspectie beoordeelt dus de kwaliteit van het onderwijs, zo stellen de leden. Maar waarom is het vervolgens niet de minister die een school sluit, dan wel aan de ouders laat weten dat het onderwijs op deze school niet aan de eisen van de leerplicht voldoet? Wordt de leerplichtambtenaar eigenlijk niet te zwaar belast door de beslissing of met dit onderwijs voldaan wordt aan de leerplicht aan hem/haar voor te leggen? De leden zijn geen voorstander van het idee om de leerplichtambtenaar deze boodschap te laten verkondigen aan de ouders. De leden zijn benieuwd of de regering met de leerplichtambtenaren hebben overlegd over dit voorstel? Zo ja, hoe denken de leerplichtambtenaren zelf over deze taken? Zijn de leerplichtambtenaren voldoende toegerust voor deze twee taken, zo vragen de leden van deze fractie.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat – in antwoord op kritiek van de Raad van State – de regering stelt dat de leerplichtambtenaar weliswaar op dit moment ook al het oordeel van de inspectie kan vragen, maar dat de ervaring leert dat dit weinig gebeurt. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering waarom dit het geval is en of, alvorens de wet te wijzigen, toepassing van het advies van de onderwijsinspectie geen voorkeur verdient? Het formuleren van duidelijke richting door middel van een toetsingskader zou een afdoende voorwaarde kunnen zijn om een en ander voldoende te regelen. Mede in verband daarmee vragen de leden de regering nader toe te lichten waarom er niet kan worden opgetreden bij particuliere scholen op basis van de wettelijke regeling die er nu ligt? De leerplichtambtenaar kan toch het advies van de onderwijsinspectie gebruiken en daarmee een beoordeling geven van de opleiding? Voor handhaving is dan toch geen nadere regelgeving nodig? Voorts vragen deze leden de regering naar de uitwerking van het nieuwe artikel 1a1, lid 3. Wat betekent het advies van de inspectie aan de minister en vervolgens de mededeling van de minister aan de leerplichtambtenaar, voor de ruimte die de ambtenaar heeft om af te wijken van de mededeling van de minister? Is de leerplichtambtenaar gebonden aan dat advies, zo vragen deze leden? Betekent dit materieel niet dat het oordeel van de inspectie, derhalve van de minister, daardoor de kenmerken krijgt van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht? In dat verband roepen de leden de eerdere uitspraak van de regering in herinnering, namelijk dat in het geval de leerplichtambtenaar geen gebruik heeft gemaakt van het advies van de inspectie, de minister in de richting van het desbetreffende gemeentebestuur actie kan ondernemen (Kamerstuk 30 300 VIII, nr. 6).

De leden van de SGP-fractie constateren dat de concrete handhaving van de Leerplichtwet in handen blijft van de leerplichtambtenaren. Hun inhoudelijke bemoeienis met het onderwijs neemt evenwel sterk af, omdat ze niet langer de functie van beoordelaar vervullen. Hoe beziet de regering in dat verband de suggestie van Ingrado om de handhaving van de leerplicht niet via de strafrechtelijke lijn, maar in bestuursrechtelijke zin vorm te geven, willen deze leden weten.

4. Criteria

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het uitgangspunt dat de criteria de minimum waarborggrens moeten bewaken. De door de regering gegeven waarborgen hebben hun instemming. Vooral het bereiken van de kerndoelen en de eindtermen is in de ogen van deze leden van cruciaal belang voor de leerloopbaan en ontwikkelingsmogelijkheden van kinderen.

De leden van de D66-fractie onderschrijven het belang van heldere voorwaarden waaraan het particulier basisonderwijs moet voldoen. De leden vragen zich echter wel af hoe bepaald wordt of de grondslag die wordt gelegd voldoende is voor het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs? Is deze omschrijving niet te algemeen en behoeft zij niet specifiekere waarborgen? De leden begrijpen de overweging dat voorschriften van bijvoorbeeld organisatorische aard niet direct aan het particulier onderwijs gesteld zouden moeten worden. Niettemin zouden de leden toch graag van de regering horen wat de voornaamste redenen zijn om criteria die direct in verband staan met kwaliteitsbewaking en transparantie, zoals het instellen van een medezeggenschapsraad, niet op te nemen in de lijst van noodzakelijke criteria voor het particulier onderwijs.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben grote moeite met het van toepassing verklaren van de kerndoelen op het particulier onderwijs. Naar

de mening van deze leden is daarmee de vrijheid van onderwijs wel degelijk in het geding. De verantwoordelijkheid van de regering voor het particulier onderwijs is een fundamenteel andere dan die voor het bekostigde onderwijs. De onderbouwing van de regering, namelijk dat de in artikel 8 WPO gestelde eisen van zodanig fundamenteel belang zijn voor het functioneren in de Nederlandse pluriforme samenleving, dat die eisen ook gesteld moeten worden aan het niet-bekostigende instellingen, is erg summier. Graag een nadere onderbouwing van de verhouding tot artikel 23 van de Grondwet, mede gelet op het feit dat de Raad van State adviseert de eisen van artikel 8 WPO niet op te nemen.

De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat er aan particuliere scholen vrijwel dezelfde inhoudelijk eisen worden gesteld als aan bekostigde scholen. De wettelijke bepalingen die niet van toepassing zijn op particuliere scholen betreffen vooral procedurele en organisatorische aangelegenheden. Zij vragen naar aanleiding daarvan in hoeverre er nog sprake is van een wezenlijk verschil in overheidsbemoeienis tussen particuliere scholen en het bekostigde onderwijs. De leden delen de visie dat moet worden gezocht naar een goed evenwicht tussen de vrijheid van onderwijs en het waarborgen van de kwaliteit. Dit evenwicht ligt bij particuliere scholen uit de aard der zaak echter anders dan bij het bekostigde onderwijs. Zij vinden het daarom merkwaardig dat niet alleen de bepalingen van titel I van de WPO en de WVO, maar ook bijvoorbeeld de kerndoelen voor particuliere scholen verplicht worden gesteld. Zij verwijzen daarbij ook naar de opmerkingen van de Raad van State inzake de inhoudelijke criteria voor het particulier onderwijs. Overigens vinden de aan het woord zijnde leden het, gegeven de voorgestelde wetstekst, in ieder geval terecht dat ook aan particuliere scholen de mogelijkheid van substitutie van kerndoelen wordt geboden.

De voorzitter van de commissie
Aptroot

Adjunct-griffier van de commissie
Boeve