

Vergaderjaar 2009–2010

32 007

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

Nr. 6

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

KORTE INHOUD EN DOEL VAN HET WETSVOORSTEL

In de procedure voor opname van een nieuwe school op het gemeentelijk plan van scholen is het wettelijk niet mogelijk vooraf een inhoudelijke controle uit te voeren op de kwaliteit van onderwijs van die nieuwe school; deze toets kan alleen achteraf worden gedaan. Hierdoor is het mogelijk dat scholen waarover vooraf zorgen bestaan over de kwaliteit van onderwijs, desalniettemin in aanmerking kunnen komen voor publieke bekostiging. Dit is ook daadwerkelijk gebeurd. Met ingang van 1 augustus 2008 bleek een aantal leerwijsscholen publiek bekostigd te worden. Vanwege hun radicale visie op onderwijs had de Onderwijsinspectie reeds meerdere keren een negatief advies uitgebracht (over de destijds nog slechts particulier bekostigde scholen) op de onderdelen inrichting en kwaliteit. Uit de casus van de leerwijsscholen bleek dat er in dergelijke gevallen geen duidelijk wettelijk kader is over de te volgen termijnen en procedures door de Inspectie voordat tot een bekostigings-sanctie kan worden overgegaan. Ook bleek dat deze termijnen afhankelijk zijn van het gevoerde beleid door de verantwoordelijk bewindspersonen en kunnen variëren van één tot twee jaar. Ten slotte bleek dat er niet voldoende mogelijkheden zijn om de periode, waarin een nieuw bekostigde school niet voldoet aan de wettelijke deugdelijkheidseisen, tot het uiterste minimum te beperken. Het beleid dat hiervoor voorhanden is, of nog wordt gemaakt (bijvoorbeeld het wetsvoorstel «goed onderwijs goed onderwijs goed bestuur»), richt zich uitsluitend op bestaande bekostigde scholen. Met dit instrumentarium worden nieuw bekostigde scholen niet bereikt. Omdat elke leerling vanaf het begin van het bestaan van een school recht heeft op goed onderwijs, moet naar instrumenten worden gezocht om ook nieuw opgerichte scholen van goede kwaliteit te laten zijn.

Dit wetsvoorstel houdt in dat nieuw bekostigde scholen binnen één maand na aanvang gegevens over drie deugdelijkheidseisen moet aanleveren aan de Inspectie. Het betreft hier de eisen ten aanzien van de bevoegdheid van de docenten, onderwijstijd en schoolplan (inclusief de kerndoelen). Voldoet de school aan de drie deugdelijkheidseisen en

worden de gegevens hierover tijdig ingeleverd bij de Inspectie, dan komt de school onder regulier Inspectietoezicht te staan zoals dit geldt voor alle nieuw bekostigde scholen. Bij niet tijdige nakoming van deze verplichting of onvolkomenheden bij naleving van de genoemde deugdelijkheidseisen is de Inspectie verplicht binnen drie maanden na aanvang een risicoanalyse voor de school op te stellen. Indien de risicoanalyse hiertoe aanleiding geeft volgt er uiterlijk in de derde maand na aanvang van de nieuw bekostigde school een bezoek van de Inspectie en wordt een rapport van bevindingen opgesteld. Dit rapport wordt besproken met het bevoegd gezag van de school.

De vierde maand na aanvang van de bekostiging geldt als herstelperiode voor de school om alsnog te voldoen aan de drie deugdelijkheidseisen. Indien de nieuw bekostigde school in gebreke blijft wordt de school in de vijfde maand na aanvang onder verscherpt toezicht geplaatst. Eventueel kan de Inspectie adviseren over te gaan tot een bekostigingssanctie. Met dit wetsvoorstel wordt de termijn waarna eventueel kan worden overgegaan tot opleggen van een bekostigingssanctie wettelijk ingekort van bijna twee jaar naar vijf maanden.

Na afloop van de genoemde periode van vijf maanden valt de school onder de normale bepalingen van de Wet op het onderwijstoezicht (hierna: WOT) en het nog tot wet te verheffen wetsvoorstel «goed onderwijs goed bestuur».¹ In het geval dat een bekostigingssanctie wordt opgelegd omdat de school zich, ondanks de geboden mogelijkheid tot herstel van de onvolkomenheid, niet heeft weten te herstellen, blijft de school volgens de geldende toezichtskaders onder intensief toezicht staan. In alle andere gevallen geldt, dat de Inspectie in het volgende schooljaar de school weer inspecteert en al naar gelang de aangetroffen omstandigheden de school een basisarrangement toekent of onder verscherpt toezicht houdt.

Dit wetsvoorstel heeft als doel een helder wettelijk kader te scheppen voor de te volgen procedures en termijnen door middel van codificatie van de bestaande praktijk. De bestaande wetgeving belemmert de minister en Inspectie niet in de voorgestelde verscherping van het toezicht bij nieuw bekostigde scholen. Vanwege de navolgende redenen hecht de initiatiefnemer echter zeer veel waarde aan codificatie en aanscherping van de bestaande praktijk.

De toezichthoudende taak van de overheid vloeit voort uit de Grondwet, deze taak dient dan ook zorgvuldig in wettelijke kaders te worden vastgelegd. Codificatie zorgt hiervoor. Tevens zorgt het wetsvoorstel voor duidelijkheid en transparantie richting de scholen. Bovendien wordt het gevoerde beleid op dit terrein niet meer afhankelijk van de prioriteit die de verantwoordelijke bewindspersonen hieraan geven waarmee het buiten de politieke oordeelsvorming is geplaatst. Met andere woorden: het wordt objectieverbaar. Codificatie biedt tevens een waarborg het gewenste beleid vast te leggen voor de toekomst. Daarnaast beoogt het wetsvoorstel de periode waarin nieuw bekostigde scholen niet voldoen aan cruciale deugdelijkheidseisen tot een minimum te beperken. Ten slotte: ook bij het recent ingediende wetsvoorstel wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht² is de wettelijke borging van de bestaande praktijk (ook wel als codificatie aangeduid), te weten risicogestuurd toezicht, één van de redenen voor de wijziging.

Verwacht wordt dat van het initiatiefwetsvoorstel een preventieve werking uit zal gaan net als bij het wetsvoorstel «goed onderwijs goed bestuur». De bevoegde gezagen van die nieuw bekostigde scholen weten immers precies waar zij aan toe zijn. Het initiatiefwetsvoorstel past naar de mening van de initiatiefnemer in het beleid van het huidige kabinet om

¹ Kamerstukken 31 828 (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); de plenaire behandeling in de Eerste Kamer zal naar verwachting plaats hebben in januari 2010.

² Kamerstukken 32 193.

eerder te kunnen optreden bij scholen indien de kwaliteit van onderwijs in het geding komt of de school slecht wordt bestuurd. Het al eerder genoemde wetsvoorstel «goed onderwijs goed bestuur» is eveneens ontworpen voor een situatie die niet regelmatig voorkomt. Desalniettemin rechtvaardigt het belang van eerder kunnen ingrijpen bij een school om leerlingen te behoeden voor slecht onderwijs en wanbestuur, het schrijven van een wetsvoorstel voor een beperkt aantal gevallen. De samenleving kan het zich niet veroorloven om niet het beste uit leerlingen te halen op scholen en deze leerlingen niet zo optimaal mogelijk voor te bereiden op hun deelname aan de maatschappij.

Zoals uit de eerste alinea reeds bleek is het niet mogelijk voorafgaande aan de start van een nieuw bekostigde school de school te toetsen op de kwaliteit van onderwijs, dat is strijdig met het verbod op het vergunningvereiste. Verder moet voorkomen worden dat te nemen maatregelen in het kader van dit wetsvoorstel strijdig zijn met het zogenaamde gelijkheidsbeginsel. Hieruit vloeit voort dat er geen onderscheid mag worden gemaakt in de eisen waaraan bestaande bekostigde scholen en nieuw bekostigde scholen moeten voldoen. Met inachtneming van deze randvoorwaarden stelt dit wetsvoorstel dan ook voor dat scholen wettelijk worden verplicht in de eerste maand na aanvang van de bekostiging gegevens aan te leveren over de deugdelijkheidseisen met betrekking tot bevoegdheid van docenten, onderwijstijd en schoolplan.

De genoemde drie deugdelijkheidseisen zijn zorgvuldig gekozen waarbij is gekeken of er eisen zijn waar nieuwe scholen vanaf het eerste moment aan moeten kunnen voldoen zonder te treden in de vrijheid van onderwijs en het gelijkheidsbeginsel tussen bestaande en nieuw bekostigde scholen. Ook is gekeken of de eisen geen nadelige gevolgen hebben voor de administratieve lastendruk. De gekozen deugdelijkheidseisen onderwijstijd, bevoegde docenten en schoolplan voldoen aan al deze criteria. Deze punten zijn namelijk deugdelijkheidseisen die voorwaardelijk zijn voor bekostiging van de school door de overheid. Dat betekent dat een nieuw gestichte school vanaf de aanvang hieraan moet voldoen en dat uiteindelijk bij niet voldoen een bekostigingssanctie kan worden uitgevaardigd door de minister op aanwijzing van de Inspectie. Bovendien is helder geworden dat het niet voldoen aan deze eisen het risico op het ontstaan van zwakke of zeer zwakke scholen aanzienlijk vergroot. De gekozen deugdelijkheidseisen komen dan ook voor in het waarderingskader van de Inspectie.¹ Hierdoor worden zowel de vrijheid van onderwijs als het gelijkheidsbeginsel tussen bestaande en nieuwe scholen in tact gelaten. Het zijn immers geen extra eisen die wel aan nieuwe scholen worden opgelegd en niet aan bestaande scholen. Het enige verschil is de aanscherping van de termijn waarbinnen de school moet voldoen aan de drie genoemde deugdelijkheidseisen.

Alhoewel de leerstandaarden na invoering van de wet «goed onderwijs goed bestuur» zijn gepromoveerd van kwaliteitseis naar deugdelijkheidseis, zijn deze buiten beschouwing gelaten bij dit initiatiefwetsvoorstel. De reden hiervoor is eenvoudig. Nieuw gestichte scholen starten net met hun leerlingvolgsysteem, de leerlingen kunnen immers pas vanaf het eerste jaar op school gevolgd worden en de toetsen worden altijd afgenomen in de loop van een schooljaar en niet aan het begin. Bovendien moeten de uitkomsten kunnen worden vergeleken met meerdere jaren om er een goed oordeel over te kunnen geven.

Het initiatiefwetsvoorstel treedt zoals hierboven vermeld niet in het gelijkheidsbeginsel tussen bestaande en nieuwe scholen aangezien er geen nieuwe aanvullende eisen worden gesteld aan de nieuwe scholen ten opzichte van de bestaande scholen. Wel is het zo dat bestaande bekos-

¹ Zie verder paragraaf 4.3 en 4.4 van de memorie van toelichting voor de voorspelende waarde van deugdelijkheidseisen op de kwaliteit van onderwijs.

tigde scholen ruimere termijnen worden gegund dan de nieuw bekostigde scholen in dit initiatiefwetsvoorstel om onvolkomenheden te herstellen. De initiatiefnemer is van mening dat dit verschil is te billijken. Dit vanwege het belang dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat nieuw bekostigde scholen – en zeker scholen die voorheen bestonden als particuliere scholen waarover de Inspectie zorgen had – te lang niet hoeven te voldoen aan de essentiële deugdelijkheidseisen: onderwijstijd, bevoegde docenten en schoolplan. Niet voor niets worden deze eisen ook wel aangeduid als bekostigingseisen. Dit zijn de eisen waaraan elke school moet voldoen vanaf de aanvang als bekostigde school. De school doet de leerlingen tekort indien niet vanaf de aanvang voldaan wordt aan deze wezenlijke eisen. Te vaak gebeurt het nu dat nieuw bekostigde scholen niet vanaf de aanvang voldoen aan al deze eisen en het traject voordat ze wel voldoen minimaal een heel schooljaar en maximaal twee schooljaren duurt. Dit initiatiefwetsvoorstel brengt deze termijn terug tot het uiterste minimum van 5 maanden.

Naar mening van de initiatiefnemer treedt dit wetsvoorstel niet in de dynamiek zoals nagestreefd door de WOT. De Inspectie behoudt de vrijheid om, indien nodig, naar eigen inzicht te handelen, net als nu het geval is. De termijnen die in dit wetsvoorstel genoemd worden, zijn tot stand gekomen in overleg met de Inspectie. Gezien het aantal nieuwe scholen per jaar en het risico op scholen met zwakke onderwijskwaliteit zal de druk op de Inspectie niet zodanig verhoogd worden door de maatregelen voortvloeiende uit dit initiatiefwetsvoorstel dat de uitoefening van de overige taken van de Inspectie in gevaar komt. Verder is de initiatiefnemer van mening dat het dwingend voorschrijven aan de Inspectie van de werkwijze ten aanzien van nieuwe scholen gerechtvaardigd is door het grote belang van kwalitatief goed onderwijs.

In de hiernavolgende hoofdstukken zal uitvoerig worden ingegaan op de huidige situatie rondom bekostiging en toezicht op scholen (hoofdstuk 2), artikel 23 van de Grondwet (hoofdstuk 3), de deugdelijkheidseisen (hoofdstuk 4), de mogelijkheden voor aanscherpen van de toezichtprocedure (hoofdstuk 5), de procedures van melding, risicoanalyse, bezoek en sanctienering (hoofdstuk 6) en de administratieve lasten en financiële gevolgen (hoofdstukken 7 en 8). Ten slotte is een artikelsgewijze toelichting opgenomen.

1 INLEIDING

De afgelopen jaren is er veel discussie geweest in en buiten de Kamer over de kwaliteit van onderwijs. Naast het tumult over de kwaliteit van sommige particuliere scholen en nieuwe publiek bekostigde scholen is er een bredere discussie over de kwaliteit van onderwijs in het algemeen op gang gekomen. Scholen moeten leerlingen voorbereiden op de samenleving en hebben een belangrijke vormende taak. De samenleving wordt steeds complexer en ook met het oog op de toekomst van Nederland als kenniseconomie is het essentieel dat het onderwijs in Nederland van hoge kwaliteit blijft.

Alleen dan kan Nederland de concurrentie met andere landen aan op dit terrein. Ook vanuit het ministerie van OCW wordt veel nadruk gelegd op het verbeteren van de kwaliteit van onderwijs (met name de taal- en rekvaardigheden), de toegevoegde waarde van een school en het terugdringen van het aantal zeer zwakke scholen. Voor zowel het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs zijn Kwaliteitsagenda's gepresenteerd waarin deze beleidsvoornemens tot uitdrukking komen.¹

¹ Scholen voor morgen, samen op weg naar duurzame kwaliteit in het primair onderwijs, november 2007 (Kamerstukken 31 293) en Onderwijs met ambitie, samen werken aan kwaliteit in het voortgezet onderwijs, juli 2008 (Kamerstukken 31 289).

In deze Kwaliteitsagenda's hebben de staatssecretarissen voor primair en voortgezet onderwijs een lans gebroken voor het belang van kwaliteit van onderwijs en het verbeteren hiervan. Voor een kenniseconomie als de Nederlandse is het van groot belang dat kinderen onderwijs van het hoogste niveau ontvangen en dat de zogenaamde «zesjescultuur» wordt doorbroken. In de Kwaliteitsagenda voor Primair Onderwijs wordt als belangrijkste doel geformuleerd het verbeteren van de basisvaardigheden rekenen en taal. Om dit te bereiken stelt de staatssecretaris voor primair onderwijs zich ten doel om in 2009 vast te leggen wat leerlingen in groep 8 moeten kennen en kunnen op dit terrein. Verder zal er een dekkend aanbod komen van voor- en voerschoolse educatie. Bovendien moeten de gemiddelde leerprestaties voor alle groepen leerlingen aantoonbaar zijn gestegen in 2011 in vergelijking met 2005. Ten slotte, in 2011 dient het aandeel zeer zwakke scholen te zijn gehalveerd. Interessant voor dit initiatiefwetsvoorstel is het voornemen om de periode dat een school zeer zwak functioneert zo kort mogelijk te maken. Om dit te bereiken worden de volgende condities benoemd: achterstandenbeleid, aandacht voor excellentie, rijke leeromgeving en ouderbetrokkenheid.

De Kwaliteitsagenda voor Voortgezet Onderwijs richt zich net als de Kwaliteitsagenda voor PO op aantoonbare verbetering van taal- en rekenprestaties en het vastleggen wat leerlingen moeten kennen en kunnen. Hiervoor is het ook belangrijk dat de kwaliteit van het schoolexamen wordt versterkt en dat het verschil tussen de cijfers van het schoolexamen en van het centraal examen gemiddeld niet meer dan 0,5 punt van elkaar verschillen. Een andere prioriteit is het bevorderen van excellentie. Er moet meer aandacht worden besteed aan de excellente leerling, deze moet beter worden uitgedaagd. Een andere belangrijke prioriteit is het terugdringen van het aantal zeer zwakke scholen in het voortgezet onderwijs. In 2010 mogen er nog maar 19 zeer zwakke scholen zijn tegen 24 nu. In 2012 moet het aantal zeer zwakke scholen gedaald zijn naar 14 scholen. Dit is 1% van het totaal. Opvallend is dat zowel in de agenda voor Primair Onderwijs (PO) als voor Voortgezet Onderwijs (VO) in het kader van het terugdringen van zwakke scholen de focus wordt gelegd op bestaande scholen. Er wordt niet gekeken naar de mogelijkheid tot het nemen van preventieve maatregelen in de fase van de start van scholen.

Tevens heeft het kabinet het wetsvoorstel «goed onderwijs goed bestuur» ingediend, waarin wordt voorgesteld dat harder en eerder kan worden ingegrepen bij wanorde op bestuurlijk en onderwijsinhoudelijk niveau, maar ook in dat geval gaat het om reeds bestaande publiek bekostigde scholen en niet om nieuw publiek te bekostigen scholen. In de huidige praktijk is het mogelijk dat een school voor publieke bekostiging in aanmerking komt terwijl vooraf reeds zorgen bestaan over de kwaliteit van onderwijs. De inhoudelijke toetsing van de kwaliteit van een school vindt plaats nadat een nieuw bekostigde school is gestart. Indien er zorgen bestaan over de kwaliteit kan de school onder verscherpt toezicht worden geplaatst. Mochten er tekortkomingen worden geconstateerd dan krijgt de school een herstelperiode aangewezen. De termijn van deze herstelperiode is afhankelijk van de zwaarte van de tekortkoming. Als de school zich niet verbetert kan na deze periode een bekostigingssanctie worden voorgesteld door de Inspectie. Deze sanctie moet door de minister worden goedgekeurd. Vroeger konden deze termijnen oplopen tot wel twee jaar. Onder het huidige kabinet wordt eerder ingegrepen, maar vaak duurt het toch nog wel een heel schooljaar voordat een bekostigingssanctie kan worden voorgesteld door de Inspectie. Er is geen duidelijk wettelijk kader dat de lengte van deze periodes alsmede de bijbehorende procedures beschrijft. Zij zijn langer of korter afhankelijk van de prioriteiten van de verantwoordelijke bewindspersonen.

Kinderen behoren vanaf de eerste dag op een school kwalitatief goed onderwijs te ontvangen. Bovendien behoren scholen vanaf de eerste dag te voldoen aan de wettelijke eisen die aan deze scholen worden gesteld of ze nu publiek bekostigd worden of niet. Het doel van dit initiatiefwetsvoorstel is daarom tweeledig. Enerzijds het verschaffen van een duidelijk wettelijk kader voor de bestaande praktijk rondom de procedures en termijnen van ingrijpen door de Inspectie bij nieuw bekostigde scholen. Deze codificatie van de bestaande praktijk zorgt voor transparantie en duidelijkheid en zal een preventieve werking richting de scholen en besturen hebben. Anderzijds is het doel van dit initiatiefwetsvoorstel aanscherping van de wettelijke regels om te waarborgen dat:

1. eerder getoetst zal gaan worden bij nieuw bekostigde scholen op het voldoen aan drie deugdelijkheidseisen op het gebied van onderwijsbevoegdheid, onderwijstijd en schoolplan (inclusief het voldoen aan de kerndoelen) en¹;
2. eerder ingegrepen kan worden indien nieuw bekostigde scholen niet voldoen aan de drie hiervoor geformuleerde deugdelijkheidseisen.

De initiatiefnemer beoogt met dit initiatiefwetsvoorstel tevens artikel 23 van de Grondwet (hierna: GW) te versterken. Het wetsvoorstel verschaft de overheid extra instrumenten om de deugdelijkheid van scholen beter te kunnen bewaken en de periode waarin een school niet voldoet aan de genoemde deugdelijkheidseisen tot een minimum te beperken. Deze periode wordt immers terug gebracht tot vijf maanden. Het eerste lid van artikel 23 GW benadrukt dat onderwijs een voorwerp van aanhoudende zorg van de overheid is. Het belang van goed onderwijs is dermate groot dat het gerechtvaardigd is op dit punt de autonomie van de scholen in te perken voor de overheid. Het is de bedoeling van de initiatiefnemer dat dit wetsvoorstel niet alleen voor het primair en het voortgezet onderwijs zal gelden, maar ook voor het speciaal onderwijs. Ook leerlingen in het speciaal onderwijs hebben recht op goed onderwijs vanaf de eerste dag van een school. De onderwijsinstellingen die onder de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: WEB) vallen worden uitgesloten van de werking van dit wetsvoorstel omdat het hierbij gaat om een gesloten stelsel.

Niet-bekostigde scholen vallen buiten de reikwijdte van dit initiatiefwetsvoorstel. De niet-bekostigde scholen vallen onder een ander regime en kennen andere vereisten waaraan moet worden voldaan. Als ultimum remedium kan daar de in 2007 aangepaste Leerplichtwet 1969 voor worden gebruikt. In deze wet is geen mogelijkheid tot het instellen van een herstelperiode zoals deze wel geldt voor bekostigde scholen. Indien door de Inspectie is geconstateerd dat de kwaliteit van niet-bekostigde scholen onder de maat is, vervalt per direct de ontheffing van de leerplicht voor de kinderen. Deze kinderen moeten dan ook gelijk bij een andere school worden ingeschreven. Gebeurt dit niet, dan plegen de ouders een strafbaar feit.

¹ Voor verdere uitwerking van de deugdelijkheidseisen en aanvullende kwaliteitseisen zie Hoofdstuk 4.

² In de regel moet een kind naar school uiterlijk op de eerste dag van de nieuwe maand na zijn of haar vijfde verjaardag. Zo'n 99 procent begint al op vierjarige leeftijd. De volledige leerplicht duurt tot en met het schooljaar waarin de jongere zestien jaar wordt. Daarna geldt de kwalificatieplicht. De kwalificatieplicht geldt voor jongeren die nog geen 18 jaar zijn en nog geen startkwalificatie (een diploma van een havo-, vwo- of mbo2-opleiding) hebben behaald.

2 BESCHRIJVING HUIDIGE SITUATIE

2.1 Algemeen

Kinderen die binnen de leerplichtige leeftijd vallen en voor wie geen beroep op vrijstelling wordt gedaan, moeten naar school.² De Leerplichtwet 1969 (artikel 1, sub b) maakt onderscheid in verschillende typen scholen die voor dit initiatiefwetsvoorstel simpelweg aan te duiden zijn als bekostigde en niet-bekostigde (of particuliere) scholen. Hieronder zal worden ingegaan op de huidige situatie voor niet-bekostigde en bekos-

tigde scholen, de procedure voor bekostiging, het toezicht op scholen en de mogelijkheden van de Inspectie om in te grijpen.

2.2 Niet-bekostigde en bekostigde scholen

2.2.1 Niet-bekostigde particuliere scholen

Ouders die hun kinderen naar een particuliere school sturen, kunnen uitsluitend aan de Leerplichtwet 1969 voldoen als de Onderwijsinspectie op verzoek van de leerplichtambtenaar heeft geadviseerd dat de desbetreffende school voldoet aan de voorwaarden die deze wet stelt.¹ De school moet namelijk voldoen aan de eisen zoals die in titel I van de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO), de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: WVO) dan wel de Wet op de expertisecentra (hierna: WEC) geregeld zijn. Zo moet een particuliere school in zowel het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs tevens voldoen aan artikel 1a, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969 als ouders hun kind aan die school de leerplicht wil laten vervullen. Dit betreft ondermeer de uitgangspunten en doelstellingen van het onderwijs, de verwijzing naar de kerndoelen en het gebruik van het schoolplan. In het geval de Inspectie concludeert dat de school niet aan deze eisen voldoet, dan is er geen sprake van een school in de zin van de Leerplichtwet 1969. Als wordt geconstateerd dat een school geen school is in de zin van de Leerplichtwet 1969 dan heeft dit echter alleen gevolgen voor de ouders en niet voor de school zelf. Ouders zijn namelijk verantwoordelijk voor hun leerplichtige kind(eren). Indirect wordt de school uiteraard wel getroffen door een dergelijke constatering van de Inspectie, omdat de leerlingen per direct moeten omzien naar een andere school die wel voldoet aan de vereisten van de Leerplichtwet 1969. Voor de particuliere school is namelijk onder de bepalingen van de Leerplichtwet 1969 geen termijn voor een herstel mogelijk. De ontheffing wordt dan ook met onmiddellijke ingang ingetrokken.

2.2.2 Bekostigde scholen

Bekostigde scholen moeten voldoen aan de in de wet verankerde eisen voor deugdelijkheid, zoals vermeld in het vijfde lid van artikel 23 GW. Voor wat betreft de algemene deugdelijke eisen bevoegdheid en zedelijkheid zijn er diverse artikelen in de WPO, de WVO en de WEC die dit verankeren en waarop in paragraaf 4.2 nader wordt ingegaan.² In het tweede lid van artikel 23 GW wordt gesteld dat de overheid toezicht dient te houden. In het eerste lid van hetzelfde artikel wordt benadrukt dat onderwijs een voorwerp van aanhoudende zorg van de overheid is.

2.2.3 Procedure voor bekostiging voor PO en VO

Om voor bekostiging in aanmerking te komen, dient een basisschool een aantal stappen te doorlopen. Allereerst moet een rechtspersoon worden opgericht die door middel van een aangesteld bestuur bij de gemeente het verzoek indient opgenomen te worden op het plan van nieuwe scholen van die gemeente. De gemeente heeft slechts twee instrumenten om een aanvraag voor het plan van scholen te toetsen. Ten eerste moet de gemeente kijken in hoeverre de voorgestelde richting van de school past binnen de bestaande situatie in de gemeente. Ten tweede moet een school voldoen aan de leerling-prognoses in het voedingsgebied. Dit betekent dat de school aannemelijk moet maken dat binnen 5 jaren de stichtingsnorm³ wordt gehaald en deze gedurende een periode van 15 jaren kan worden gehandhaafd. Voldoet een school aan beide criteria dan is de gemeente verplicht de school op te nemen op het plan van scholen. Vervolgens moet dit plan worden goedgekeurd door de minister.⁴ Het is

¹ Zie wijziging van de Leerplichtwet 1969 (wet van 21 juli 2007, Stb. 298; Kamerstukken 30 652).

² Zie bijvoorbeeld WPO, artikel 3, WPO artikel 186 en de wet BIO.

³ De stichtingsnorm voor po verschilt per gemeente en bedraagt minimaal 200 leerlingen (artikel 77 lid 2 WPO).

⁴ Brief van staatssecretaris voor primair onderwijs d.d. 12 november 2008 (Kamerstukken 31 700 VIII, nr. 39).

niet mogelijk een inhoudelijke controle uit te voeren op de onderwijskwaliteit voorafgaande aan het verlenen van goedkeuring tot bekostiging. Gemiddeld duurt het doorlopen van het volledige traject om voor bekostiging in aanmerking te komen een jaar. Voor scholen van voortgezet onderwijs geldt min of meer dezelfde procedure, alleen zijn de stichtingsnormen afhankelijk gemaakt van de schoolsoort.¹ Uiteindelijk moet ook de minister toestemming verlenen. Sinds de inwerkingtreding van de wijziging van de WVO in verband met voorzieningenplanning in de zomer van 2008 zijn de eisen ten aanzien van de stichting van scholen gemoderniseerd en vereenvoudigd. Het stichten van de hoofdvestiging blijft aan centrale regelgeving gebonden. De vorming van een vestiging, anders dan een hoofdvestiging, is zaak geworden voor samenwerkende scholen in een regio, uiteraard wel binnen wettelijke randvoorwaarden.²

2.3 Toezicht op bekostigde scholen

2.3.1 Algemeen

Het toezicht wordt uitgevoerd door de Onderwijsinspectie en is verankerd in de Wet op het onderwijstoezicht (hierna: WOT). De Inspectie heeft de wettelijke taak scholen te beoordelen (toetsen), de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen en tevens te rapporteren over de kwaliteit van onderwijs.³

De Inspectie kent verschillende vormen van toetsing en toezicht. Sinds het schooljaar 2007/2008 is de Inspectie gaan werken vanuit een risicogerichte visie. Naarmate een school meer risico's vertoont op het gebied van kwaliteit, stijgt de intensiteit van het toezicht. Met andere woorden; het toezicht is proportioneel en risicogericht. Zwakke scholen krijgen tijdens dit intensieve toezicht een bepaalde periode toegewezen om alsnog de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Deze procedures en termijnen zijn echter niet in een duidelijk wettelijk kader vastgelegd. De staatssecretaris voor primair onderwijs heeft tijdens het debat over de begrotingsbehandeling van het ministerie van OCW in december 2008 over de naleving door de Inspectie het volgende gezegd:

*«De Inspectie ziet toe op naleving van die wettelijke voorschriften. Zij doet dat over de volle breedte. In geval van kwetsbare nieuwe scholen gebeurt dat dan vanaf dag 1, en dus niet met een aanlooptermijn. Bij niet inachtneming van een of meer wettelijke voorschriften volgt opdracht van de Inspectie om de onrechtmatigheid te herstellen. Als dat niet gebeurt, volgt een bekostigingssanctie. De zwaarte van de sanctie is uiteraard contextafhankelijk, dus afhankelijk van de aard van en het aantal voorschriften dat wordt overschreden. In veel gevallen hanteert de Inspectie hierbij een hersteltermijn van vier weken, bijvoorbeeld van het niet naleven van onderwijstijd. De genoemde termijn van soms wel twee jaar gaat dus niet op bij het naleven van wettelijke voorschriften. Daar kunnen wij natuurlijk geen twee jaar mee wachten. Als er essentiële voorschriften worden overtreden, kan dat natuurlijk leiden tot stevige sancties. Die moeten in de huidige wetgeving wel altijd proportioneel zijn. Voor alle duidelijkheid: de bekostiging kan in het uiterste geval op grond van artikel 164 van de Wet primair onderwijs worden ingehouden. In gewone mensentaal betekent dat einde oefening voor de school».*⁴

¹ De stichtingsnorm is voor vwo 390, voor havo 325, voor mavo 260, voor vbo 260 en voor praktijkonderwijs 120 (artikel 65 lid 1 WVO).

² Wet op het WVO ter modernisering, vereenvoudiging en beperking van de wettelijke regels over de voorzieningenplanning bij scholen, (Kamerstuknummer 31 310).

³ Artikel 3 WOT.

⁴ Verslag van het debat over de begrotingsbehandeling 2009, 31 700 VIII, Handelingen II nr. 36, blz. 3245.

Met dit initiatiefwetsvoorstel wordt geborgd dat er voor nieuw bekostigde scholen een duidelijk wettelijk kader is dat de lengte van de periode alsmede de bijbehorende procedures beschrijft. In een dergelijke beschrijving moet terugkomen de periode die een nieuw bekostigde school krijgt om een tekortkoming te herstellen. Niet alleen bevordert dit duidelijke wettelijke kader een consistente eenvormigheid in het handelen van de Inspectie, ook verschaft het duidelijkheid aan de scholen en besturen.

Uiteraard blijft het – net als in de huidige situatie – mogelijk dat in samenspraak met de Inspectie in uitzonderlijke situaties afgeweken kan worden van de wet- en regelgeving.

2.3.2 Risicoanalyse en vormen van toezicht

Jaarlijks stelt de Inspectie voor elke reeds bestaande bekostigde school een risicoanalyse op. Deze is gebaseerd op onder andere de leerresultaten (waarbij rekening wordt gehouden met de samenstelling van de leerlingenpopulatie van de school), informatie uit de jaarstukken (jaarverslag, jaarrekening, schoolplan, zorgplan en schoolgids) en eventuele signalen over mogelijke knelpunten. Indien door de Inspectie na het opstellen van de risicoanalyse geen risico's worden vastgesteld krijgt de school basis-toezicht toegewezen. Dit houdt in dat de school eens per vier jaar wordt bezocht door de Inspectie naast de jaarlijkse risicoanalyse. Voor nieuw bekostigde scholen zal de risicoanalyse er uiteraard anders uit moeten zien, omdat er nog geen leerresultaten zijn om aan te toetsen. Zie verder ook paragraaf 5.2.5.

Een school krijgt aangepast toezicht indien de Inspectie concludeert dat er mogelijk risico's zijn. Na overleg met het bevoegd gezag van de school voert de Inspectie dan een nader kwaliteitsonderzoek uit door de school te bezoeken. Dit kwaliteitsonderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van het waarderingskader van de Inspectie en daarenboven aangepast aan de geconstateerde onvolkomenheden in de risicoanalyse. Wederom in overleg met de school wordt een bezoekrooster opgesteld waarbij aan de orde kunnen komen een documentenstudie op de locatie van de school, groepsobservaties, gesprekken met leerlingen, ouders, leraren en leidinggevend en eventueel nog andere betrokken functionarissen. Na afloop wordt een concept rapport van bevindingen opgesteld waarbij het bevoegd gezag van de school nog de mogelijkheid heeft eventuele feitelijke onjuistheden aan te geven. Hierna wordt het rapport definitief. De school heeft dan vier weken om een eigen zienswijze aan te geven indien zij dit wenst. Daarna gaat de Inspectie over tot publicatie van haar bevindingen op de eigen website (art. 20 WOT).¹ Op de Toezichtkaart, die voor elke bekostigde school te vinden is op deze website, wordt aangegeven onder welke vorm van toezicht de school staat. Indien er een rapport van bevindingen is, is dat ook daar te vinden.

Er zijn drie vormen van aangepast toezicht afhankelijk van de aard van de geconstateerde tekortkomingen:

1. aangepast toezicht kwaliteit: bij tekortkomingen op het gebied van kwaliteit
2. aangepast toezicht naleving: idem op het gebied van wet- of regelgeving
3. aangepast toezicht zeer zwakke kwaliteit: indien de kwaliteit beneden aanvaardbaar niveau is.²

Uit het onderwijsverslag over 2007/2008 blijkt dat een zeer zwakke school³ maximaal twee jaar de tijd krijgt om de kwaliteit weer op een aanvaardbaar niveau te brengen. Tijdens deze verbeterfase voert de Inspectie geïntensiveerd toezicht uit. Na dit traject beoordeelt de Inspectie de resultaten van de kwaliteitsverbetering in een afsluitend onderzoek. Indien de kwaliteit van het onderwijs niet is verbeterd, beslist de minister wat er met de betrokken school dient te gebeuren. Naast deze staande praktijk van de Inspectie biedt het wetsvoorstel «goed onderwijs goed bestuur» straks nog meer mogelijkheden om eerder en steviger in te grijpen als bestaande bekostigde scholen slecht presteren, ook als het onderwijskwaliteit betreft (zie verder paragraaf 3.3.4). Op basis van het wetsvoorstel «goed

¹ www.onderwijsinspectie.nl

² Brochure Toezicht voor goed onderwijs, www.onderwijsinspectie.nl (oktober 2008) en informatie opgevraagd bij de Inspectie van het Onderwijs.

³ Het is niet wettelijk vastgelegd wat de definitie is van een zeer zwakke school. De Inspectie hanteert het principe dat een school zeer zwak is als de opbrengsten in groep 8 voor taal en rekenen/wiskunde drie achtereenvolgende jaren onvoldoende zijn en als daarnaast nog twee of meer zogenaamde normindicatoren van het onderwijsleerproces onvoldoende zijn. In het Onderwijsverslag 2007/2008 stelt de Inspectie dat de meeste scholen erin slagen zich binnen twee jaar te verbeteren.

onderwijs goed bestuur» kunnen echter geen maatregelen worden genomen die eerder ingrijpen bij nieuw bekostigde scholen mogelijk maken.

2.5 Overzicht aantal nieuwe scholen en relatie tussen stichtingsdatum en predikaat «zeer zwak»

Voor dit wetsvoorstel is in verband met de te nemen maatregelen van belang te weten om hoeveel nieuw bekostigde scholen het eigenlijk gaat per jaar. Komen er elk jaar tientallen nieuw bekostigde scholen bij, of gaat het slechts om een handjevol? In een tweetal tabellen hieronder wordt voor zowel primair als voortgezet onderwijs aangegeven om hoeveel nieuw bekostigde scholen het gaat per jaar over de periode 2001–2008. Deze cijfers zijn uitgesplitst naar denominatie van de school.

2.5.1 Basisonderwijs

Uit cijfers van het ministerie van OCW blijkt dat in het basisonderwijs per 1 augustus 2008 22 nieuw bekostigde scholen zijn gesticht en per 1 augustus 2009 18 nieuw bekostigde scholen zijn gesticht.

Tabel 1: Aantallen nieuw gestichte basisscholen naar denominatie

Denominatie	1-8-2001	1-8-2002	1-8-2003	1-8-2004	1-8-2005	1-8-2006	1-8-2007	1-8-2008	1-8-2009	Totaal
Algemeen Bijzonder		3	2	1	2	6	3	9	3	29
Evangelisch				1		1	1	1	2	6
Evangelische Broedergemeente	1				1					2
Gereformeerd Vrijgemaakt							1	1		2
Hindoeïstisch					1			1		2
Interconfessioneel								2	2	4
Islamitisch	3	5	1	3	4		2		1	19
Openbaar	10	6	10	11	6	3	2	4	5	57
Protestants-christelijk	3	9		5	5	2	1	1	2	28
Reformatorisch			1		1	1	1			4
Rooms-katholiek	6	7	2	5	7	5	2	3	2	39
Samenw. Opb., PC en RK				1						1
Samenw. PC en RK.	1			2					1	4
Totaal	24	30	16	29	27	15	13	22	18	194

Bron: Ministerie van OCW, 2009

In tabel 2 is weergegeven welke relatie er bestaat tussen de stichtingsdatum van een basisschool en het oordeel van de Inspectie dat een school zeer zwak is. De gegevens zijn gebaseerd op het overzicht zeer zwakke scholen per 1 november 2009. Op dit overzicht staan 102 zeer zwakke vestigingen (inclusief drie dislocaties die aan de hoofdvestiging zijn toegeerekend). Het gaat dus om 99 scholen (102 -/- 3). Van de 99 scholen dateren er 88 (dus bijna 90%) van vóór de invoering van het basisonderwijs (1 augustus 1985). Kijkend naar de basisscholen die gedurende de laatste 10 jaar zijn opgericht (dus vanaf 1999) blijken er 7 zeer zwak te zijn. In deze periode zijn in totaal 233 scholen opgericht en gestart. Het percentage zeer zwakke scholen van deze groep bedraagt 3%. Op het totaal aantal basisscholen per 1 augustus 2009 (6891) bedraagt het aantal zeer zwakke scholen (99) 1,44%. Dit is in absolute termen niet veel, maar uitgaande van de minimale stichtingsnormen van 200 leerlingen gaat het in potentie om 1400 leerlingen de afgelopen 10 jaar. Deze groep leerlingen had door deze scholen beter op hun deelname aan de maatschappij kunnen worden voorbereid als de kwaliteit van hun onderwijs beter was.

NB: Eigenlijk zouden de scholen die de laatste 3 jaar zijn gesticht buiten beschouwing moeten worden gelaten omdat de hoofdreden voor het

oordeel zeer zwak is dat moet zijn vastgesteld dat de onderwijsopbrengsten van een school drie achtereenvolgende jaren onvoldoende zijn. Voor deze scholen kan dit oordeel dus nog niet gegeven worden. Als gekeken wordt naar alleen de cijfers uit de periode 1999–2006, dan blijken van de 179 gestarte scholen er 6 zeer zwak zijn te zijn, ofwel 3,35%.

Als gekeken wordt naar nieuw bekostigde scholen die daarvoor als particuliere school bestonden is er door de Inspectie onderzoek gedaan naar de nieuw bekostigde leerwijsscholen. Uit de brief van de staatssecretaris voor primair onderwijs, mevrouw S. Dijkma, d.d. 16 maart 2009¹, over deze bekostigde scholen bleek dat van de 9 onderzochte nieuw bekostigde leerwijsscholen 3 scholen (dus 33,33%) niet op alle onderdelen voldeden aan de wettelijke eisen. Het ging hierbij om het niet aanbrengen van onderscheid tussen leerlingen die onderwijs volgen op een bekostigde school voor primair onderwijs en een gelieerde particuliere school voor voortgezet onderwijs en het werken met een vierdaagse schoolweek. Beide elementen zijn strijdig met de bepalingen van de WPO.

Tabel 2 Totaal aantal nieuw bekostigde scholen en aantal zeer zwakke scholen daarvan

Datum start	Totaal aantal nieuw bekostigde basisscholen	Waarvan: aantal zeer zwakke basisscholen	Percentage
1-8-1999	24	1	4,17%
1-8-2000	14	0	0,00%
1-8-2001	24	1	4,17%
1-8-2002	30	1	3,33%
1-8-2003	16	1	6,25%
1-8-2004	29	0	0,00%
1-8-2005	27	2	7,41%
1-8-2006	15	0	0,00%
1-8-2007	13	1	7,69%
1-8-2008	22	0	0,00%
1-8-2009	18	0	0,00%

2.5.2 Voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs gaat het om 7 nieuw bekostigde scholen die zijn gesticht in 2008 en 1 nieuw gestichte school in 2009. Het gaat hierbij meestal om afsplitsingen van bestaande scholen.

Tabel 3: Aantallen nieuw gestichte scholen voor voortgezet onderwijs naar denominatie

Denominatie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Algemeen Bijzonder	1	1		2	2	2		1	1	10
Evangelisch			1		1			1		3
Islamitisch	1									1
Openbaar				1				1		2
Overige					1			1		2
Protestants-christelijk						2		1		3
Rooms-katholiek					1			1		2
Samenw. PC en RK				1	1					2
Samenw. PC, RK en Alg. Bijz.								1		1
Totaal	2	1	1	4	6	4	0	7	1	26

Bron: Ministerie van OCW, 2009

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

¹ Kamerstukken 31 700 VIII, nr. 149.

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

3 ARTIKEL 23 GRONDWET

3.1 Inleiding

In de discussie over de oprichting van nieuwe scholen speelt artikel 23 GW een belangrijke rol. Oorspronkelijk kende de wetgever een stelsel van vergunningverlening voor de oprichting van nieuwe scholen. Weliswaar had iedere burger het recht om een school te stichten, maar er moest vooraf toestemming zijn verleend door de overheid aan een schoolbestuur om een school te mogen beginnen. Dit vereiste van vergunningverlening vooraf werd met de grondwetswijziging van 1848 geschrapt. Vanaf dat moment konden particulieren een bijzondere school naar eigen inzicht in het leven roepen en inrichten. Bij de grondwetswijziging van 1917 werd de financiële gelijkstelling van het bijzonder onderwijs aan het openbaar onderwijs gewaarborgd. De financiële gelijkstelling heeft samen met het tweede lid van artikel 23 GW («het geven van onderwijs is vrij») de basis gelegd voor de vrijheid van ouders bij de onderwijskeuze voor hun kinderen.

Op grond van deze ontstaansgeschiedenis wordt duidelijk dat elk systeem dat er op lijkt dat een rechtspersoon een overheidsvergunning zou moeten ontvangen alvorens hij een school zou kunnen stichten, op gespannen voet zou staan met de Grondwet. Dit vanwege de beknotting van de mogelijkheid van het stichten van scholen. Al vanaf 1848 past een dergelijke voorwaarde niet binnen het Nederlandse onderwijsbestel. De introductie van een vergunningstelsel of iets dat daarmee vergelijkbaar is, zou daarom een wijziging van de Grondwet vereisen, hetgeen door de indiener van deze wet beoogd noch gewenst wordt.

Want deze inrichting maakt het mogelijk dat nieuwe scholen op basis van nieuwe denominaties en of onderwijsvisies hun intrede kunnen doen. Daarmee staat het huidige onderwijsbestel open voor nieuwe toetreders. Deze kunnen op basis van nieuwe inzichten onderwijs verzorgen dat aansluit bij opvattingen van ouders. Het zorgt er bovendien voor dat reeds bestaande onderwijsinstellingen zich permanent de vraag moeten stellen of hun manier van onderwijs geven nog past bij de nieuw verkregen inzichten op het terrein van didactiek en pedagogiek. Maar ook moeten zij zich afvragen of de wijze waarop zij invulling geven aan de levensbe-

schouwelijke opdracht van de school nog aansluit bij de opvattingen van de ouders. Deze unieke verworvenheid van het Nederlandse onderwijsbestel mag niet aangetast worden.¹

3.2 Deugdelijkheidseisen voor bekostigde en niet-bekostigde scholen

Het recht van iedere ouder een rechtspersoon op te richten om een school te stichten, brengt voor deze rechtspersoon wel bepaalde verantwoordelijkheden met zich mee. Zo heeft hij de plicht om deugdelijk onderwijs te verzorgen, zoals al in het tweede lid van artikel 23 GW is verwoord. Dat is feitelijk een voortzetting van de tekst zoals al in de Grondwet van 1848 stond. Hierin werd aangegeven dat slechts personen onderwijs mochten geven, die voldeden aan de wettelijke bekwaamheids- en zedelijkheidsvereisten.

Gold deze verplichting in 1848 slechts voor het openbaar onderwijs, door het vijfde en zesde lid van artikel 23 GW werd deze verplichting sinds 1917 ook opgelegd aan het bijzonder onderwijs.² Daarmee werd aan de vrijheid van ouders om een rechtspersoon op te richten direct een verantwoordelijkheid om deugdelijk onderwijs te geven gekoppeld.

In principe mag dus iedere rechtspersoon een onderwijsinstelling oprichten, waarmee recht wordt gedaan aan de vrijheid van onderwijs. Maar omdat het eerste lid van artikel 23 GW bepaalt dat onderwijs een voorwerp van aanhoudende zorg voor de regering is, heeft de wetgever naar waarborgen gezocht om te voorkomen dat het aangeboden onderwijs niet deugdelijk is. Zo moeten nu ook particuliere scholen voldoen aan enkele bepalingen uit de WPO en de WVO. Ook al heeft de overheid geen financiële relatie met deze onderwijsinstellingen, toch meent zij dat er bepaalde garanties op deugdelijkheid moeten worden vastgelegd.³ In paragraaf 4.2 zal nader worden ingegaan op de deugdelijkheidseisen.

3.3 Leerplichtwet 1969

Toen bleek dat niet kon worden voorkomen dat sommige kinderen een onderwijsinstelling bezochten, waarvan werd betwijfeld of de leerlingen binnen een bepaalde tijd over voldoende vaardigheden en kennis zouden beschikken, werd omgezien naar een aanvullend instrument. Dit om te voorkomen dat deze leerlingen een – niet meer te overbruggen – leerachterstand zouden oplopen. Ook toen werd duidelijk dat de bepalingen van artikel 23 GW het onmogelijk maakten om voorafgaande aan de stichting van een onderwijsinstelling eisen te stellen. Daarom is voor een andere weg gekozen. Namelijk in hoeverre bezoekers van een dergelijke onderwijsinstelling voldoen aan de bepalingen van de Leerplichtwet 1969. Op grond daarvan is de Leerplichtwet 1969 in 2007 verduidelijkt, waardoor de overheid op een indirecte wijze betrokken is bij particuliere scholen. Een particuliere school moet zich melden bij de minister van OCW (art. 5 WPO). Het ministerie van OCW informeert de leerplichtambtenaar die dan in het kader van toezicht op naleving van de Leerplichtwet 1969 de plicht heeft om aan de Inspectie te vragen deze particuliere school te bezoeken en te beoordelen of deze voldoet aan de vereisten van artikel 1a1 van de Leerplichtwet 1969. Indien dat niet het geval is, dan zal de leerplichtambtenaar de ouders op de hoogte moeten stellen dat hun kinderen bij een voortgaand bezoek aan deze school de Leerplichtwet 1969 overtreden. Derhalve moeten deze leerlingen dan, om aan de Leerplichtwet 1969 te voldoen, een andere onderwijsinstelling bezoeken.⁴

¹ Zie wat dat betreft ook de discussie die is beschreven in Kamerstukken II 30 652, nrs. 3 en 7.

² D. Mentink, Tien jaar later. Over pluriformiteit en identiteit, over grondwetgever en wetgever (Den Haag 2008), p. 14 en 15.

³ Zie: artikel 1a, lid 1 van de Leerplichtwet 1969.

⁴ Kamerstukken 30 652.

3.4 Conclusie

Feitelijk kan geconstateerd worden dat de Grondwet het bevoegd gezag in het onderwijs veel ruimte biedt, maar tevens enkele verplichtingen oplegt. Deze beperken zich tot het verzorgen van deugdelijk onderwijs. Waarbij de wetgever meent dat met deze deugdelijkheidseisen noodzakelijke voorwaarden worden geformuleerd die er voor zorgen dat de kwaliteit van het onderwijs voldoende zal zijn. Al in de Lager-Onderwijswet van 1920 werden deze deugdelijkheidseisen nader ingevuld. Zo werd in artikel 89 gesproken over een leerplan, dat werd ingevuld in artikel 90 van diezelfde wet. Bij de invoering van de Wet op het basisonderwijs in 1985 werd meer ruimte aan scholen geboden bij de invulling van deze deugdelijkheidseisen.

Door de wetgever is van meet af aan onderkend dat deze deugdelijkheidseisen zo belangrijk zijn dat een onderwijsinstelling hieraan moet voldoen. In dit initiatiefwetsvoorstel wordt nadrukkelijk aangegeven dat aan deze verplichting vanaf het eerste moment van publieke bekostiging voldaan moet worden en wordt de Inspectie de opdracht te verleend bij alle scholen die voor het eerst bekostiging van rijkswege ontvangen te controleren op de naleving van deze verplichting in de tweede en derde maand na aanvang van de school. De Inspectie doet dit door middel van het opstellen van een risicoanalyse die speciaal is opgesteld voor nieuw bekostigde scholen. Indien nodig volgt een schoolbezoek en een rapport van bevindingen. De indiener van dit wetsvoorstel meent hiermee niet in conflict te komen met letter en geest van artikel 23 GW. Terwijl tegelijkertijd wel een substantiële bijdrage kan worden geleverd aan het vervullen van de noodzakelijke voorwaarden voor een onderwijsinstelling met voldoende kwaliteit. Bovendien wordt de periode waarna eventueel een bekostigingssanctie kan worden opgelegd ingekort tot vijf maanden.

4 DEUGDELIJKHEIDSEISEN EN AANVULLENDE KWALITEITSEISEN

4.1 Algemeen

Er zijn wettelijke bepalingen voor de deugdelijkheidseisen waaraan scholen moeten voldoen. Deze deugdelijkheidseisen zijn geformuleerd als minimumeisen gezien de vrijheid van onderwijs. Sinds de inwerkingtreding van de WOT in 2002 toetst de Inspectie ook op aanvullende kwaliteitseisen (niet te verwarren met deugdelijkheidseisen)¹ als bijvoorbeeld schoolklimaat en pedagogisch-didactisch concept. Deze aanvullende kwaliteitseisen hebben dus een andere wettelijke basis dan de deugdelijkheidseisen. Het voert te ver om te stellen dat er een voorspellende waarde uitgaat van deze deugdelijkheidseisen voor de kwaliteit van onderwijs. Het is immers mogelijk dat scholen die voldoen aan alle deugdelijkheidseisen, toch een slechte kwaliteit leveren. In de praktijk blijkt wel dat er bij onvolkomenheden op het gebied van naleving van de deugdelijkheidseisen door een school een veel groter risico is op onvoldoende onderwijskwaliteit bij die school. In de hiernavolgende paragrafen wordt nader ingegaan op de deugdelijkheidseisen en het waarderingskader van de Inspectie. Tevens wordt besproken wat de beleidsinzet is van het ministerie en de Inspectie en in het kort wat de aanbevelingen en conclusies zijn van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen en de Commissie Onderwijstijd.

¹ In deze memorie van toelichting is het begrip «deugdelijkheidseisen» beperkt tot onderwijsbevoegdheid, onderwijstijd en schoolplan (waaronder kerndoelen). Los hiervan zijn er natuurlijk ook nog andere bekostigingsvoorwaarden waarop de Inspectie toetst.

4.2 Deugdelijkheidseisen

Voor dit initiatiefwetsvoorstel zijn met name de leden 2, 5, 6 en 7 van artikel 23 GW van belang. Zij vormen de basis voor de aanhoudende bemoeienis van de overheid met het onderwijs en het toezicht op de kwaliteit van onderwijs:

- tweede lid: regelt de vrijheid van onderwijs en geeft twee algemene deugdelijkheidseisen weer die deze vrijheid tegelijkertijd beperken: de bekwaamheid en zedelijkheid van hen die onderwijs geven;
- vijfde lid: regelt de concretisering van deugdelijkheidseisen bij wet (met in achtname van de vrijheid van richting);
- zesde lid: betreft een kanttekening bij het stellen van deze eisen waarbij o.a. de vrijheid van het bijzonder onderwijs wordt gewaarborgd betreffende de keuze van leermiddelen en de aanstelling van onderwijzers;
- zevende lid: regelt de voorwaarden die worden gesteld ten aanzien van de bekostiging bij wet.¹

Er zijn twee soorten deugdelijkheidseisen: de algemene deugdelijkheidseisen en de speciale deugdelijkheidseisen. De algemene deugdelijkheidseisen gelden voor alle scholen, publiek bekostigd of niet. Het betreft de verplichting van schoolbesturen om onderwijstoezicht toe te staan en de naleving van de bekwaamheids- en zedelijkheidseisen die aan docenten moeten worden gesteld. Deze deugdelijkheidseisen worden nader uitgewerkt in de WPO, WVO en WEC. Artikel 3, eerste lid, WPO bepaalt dat onderwijs alleen gegeven mag worden door diegene die in het bezit is van een verklaring omtrent gedrag en in het bezit is van een bewijs van bekwaamheid conform artikel 186 WPO, of van een daarmee gelijkgesteld bewijs van bekwaamheid en tevens niet krachtens een rechterlijke uitspraak is uitgesloten van het geven van onderwijs. De sanctie op onbevoegd lesgeven is strafbaar gesteld in artikel 436 van het Wetboek van Strafrecht. In artikel 8 WPO worden regels met betrekking tot uitgangspunten en doelstelling van onderwijs gegeven. Artikel 9 WPO stelt regels ten aanzien van inhoud van onderwijs, artikel 12 WPO stelt regels ten aanzien van schoolplan en artikel 13 WPO voor schoolgids. Voor de WVO en WEC gelden dezelfde eisen.² De speciale deugdelijkheidseisen komen voort uit het zesde en zevende lid van artikel 23 GW. Vanwege de vrijheid van richting voor bijzonder onderwijs zijn deze eisen niet gelijk maar wel gelijkwaardig voor openbaar en bijzonder onderwijs.

4.3 Waarderingskader van de Inspectie

De WOT bepaalt dat de Inspectie de aspecten van kwaliteit van een school onderzoekt aan de hand van de opbrengst van een school (leerresultaten en voortgang in ontwikkeling van leerlingen) en de inrichting van het onderwijsleerproces (leerstofaanbod, leerstof tijd, pedagogisch klimaat en schoolklimaat, didactisch handelen, leerlingenzorg en inhoud/niveau/uitvoering van toetsen, examens etc.).³ Dit waarderingskader van de Inspectie is deels evidence based en deels het gezamenlijke product van wet- en regelgeving, onderwijsbeleid en opvattingen van deskundigen. Uit onderzoek van de Inspectie naar het door haar gebruikte waarderingskader wordt een aantal elementen benoemd dat een positieve relatie heeft met leerresultaten. Hieronder worden de 5 elementen opgesomd in volgorde van effectgrootte die het best scoren op dit gebied:

- ordelijke sfeer op school
- effectieve leertijd
- ouderbetrokkenheid
- differentiatie
- onderwijskundig leiderschap.⁴

¹ Mentink en Vermeulen, Artikel 23 Grondwet (2007).

² Art 11b WVO (kerndoelen), artikel 11c WVO (onderwijstijd), artikel 12 t/m 15 WVO (profielen voor de afzonderlijke schoolsoorten), artikel 24 WVO (schoolplan) en artikel 24a WVO (schoolgids). Artikel 13 en 14 WEC (kerndoelen), artikel 11, vierde en vijfde lid WEC (onderwijstijd), artikel 21 WEC (schoolplan) en artikel 22 WEC (schoolgids).

³ Artikel 11, lid 2 WOT.

⁴ Idem, p 40 en p 44.

In 2006 heeft de Inspectie een onderzoek gepubliceerd over het ontstaan en de ontwikkeling van zeer zwakke scholen en hierbij de gegevens van schoolonderzoeken in de periode 2003–juli 2005 gebruikt. De Inspectie concludeerde hierin dat bij een cumulatie van een aantal factoren het risico bestaat dat een school zeer zwak kan worden. Hierbij spelen leerstofaanbod, kwaliteitszorg en begeleiding, bestuur, schoolleiding, functioneren van het team en de leerlingenpopulatie een rol. Indien de school tekort schiet op deze factoren is het risico groot dat de kwaliteit van de school achteruitgaat. Uit onderzoek door de Inspectie bleek dat indien de school beter ging presteren op de genoemde factoren, ook de kwaliteit van onderwijs verbeterde.¹

Naar aanleiding van onderzoeken naar basisvaardigheden taal en rekenen/wiskunde in 2007 en 2008² heeft de Inspectie een brochure³ voor scholen uitgebracht waarin het navolgende werd geconstateerd:

- taal- en rekensterke scholen investeren meer in kwaliteitszorg;
- bij de besteding van onderwijstijd hebben de leraren meer aandacht voor de verschillen tussen leerlingen;
- de leerstof wordt vaker aangeboden en aan meer leerlingen tot en met het niveau van groep 8;
- op deze scholen wordt de lesstof duidelijk uitgelegd en bevorderen de docenten een taakgerichte werksfeer;
- ten slotte bleek dat leerlingenzorg op deze scholen vaker planmatig wordt uitgevoerd en de effecten hiervan goed worden bijgehouden.

In de laatste twee Onderwijsverslagen heeft de Inspectie veel aandacht besteed aan de kwaliteit van onderwijs en het verschil tussen zwakke en goede scholen in het primair en voortgezet onderwijs. In dit verslag heeft de Inspectie ook gewezen op het belang van een cultuur van opbrengstgericht onderwijs op scholen. De prestaties van leerlingen verbeteren in een dergelijke cultuur waarbij scholen op een effectieve manier hun opbrengsten monitoren en evalueren. Onder druk van de politieke discussie over leerstandaarden, aandacht voor het verbeteren van de basisvaardigheden voor rekenen en taal groeit de aandacht voor opbrengstgericht onderwijs. Belangrijk bij het welslagen van opbrengstgericht onderwijs is niet alleen de steun hiervoor bij de leiding en het bestuur van een school, maar ook de manier waarop leraren zich op dit terrein opstellen. Ook bleek uit het laatste Onderwijsverslag dat op 1 januari 2009 in totaal 108 scholen voor basisonderwijs zeer zwak zijn bevonden en 26 scholen voor voortgezet onderwijs. Deze cijfers zijn min of meer gelijk gebleven met het voorgaande jaar.⁴

4.4. Commissies Dijsselbloem en Cornielje

In het rapport *Tijd voor Onderwijs* van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, ook wel Commissie Dijsselbloem genaamd, is veel aandacht besteed aan de «wat en hoe vraag». Volgens het rapport is de overheid verantwoordelijk voor het «wat» en de school voor het «hoe». De overheid moet vaststellen wat leerlingen op welk moment moeten kennen en kunnen. De school is verantwoordelijk voor de wijze waarop deze vaardigheden worden aangeleerd. Om de kwaliteit van onderwijs te waarborgen is het, aldus het rapport, belangrijk wettelijke verplichtingen te hebben ten aanzien van onderwijstijd en kwaliteitseisen voor docenten. Ook stelt de Commissie dat momenteel een effectief toetsingskader of meetinstrument ontbreekt om de kwaliteit van het onderwijs te monitoren. De Commissie beveelt dan ook aan om de kwaliteit van onderwijs te meten op het niveau van de leerling, het niveau van de school en ook op het niveau van het onderwijsstelsel. Ook is de Commissie van mening dat binnen de horizontale en verticale verantwoording die scholen moeten afleggen in het kader van good governance

¹ Inspectie van het Onderwijs, *Ontstaan en ontwikkeling zeer zwakke scholen in het basisonderwijs* (oktober 2006).

² Inspectie van het Onderwijs, *Basisvaardigheden taal in het basisonderwijs*. Een onderzoek naar het niveau van de taalvaardigheden in het basisonderwijs en naar de verschillen tussen scholen met lage, gemiddelde en goede taalresultaten (2008) en *Inspectie van het Onderwijs, Basisvaardigheden rekenen en wiskunde in het basisonderwijs*. Een onderzoek naar het niveau van de rekenen en wiskunde in het basisonderwijs en naar de verschillen tussen scholen met lage, gemiddelde en goede rekenen en wiskunde resultaten (2008).

³ Inspectie van het Onderwijs, *School, maak het verschil!* (januari 2009).

⁴ Inspectie van het onderwijs, *De staat van het onderwijs, Onderwijsverslag 2007/2008* (2009).

meer aandacht moet worden besteed aan de toegevoegde waarde van een school. Verder is de Commissie van oordeel dat wettelijk geregeld moet worden dat het toezichtkader van de Inspectie gesanctioneerd wordt door de Kamer. De Commissie bepleit verder dat er in de WOT een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen de wettelijke deugdelijkheidseisen (vijfde en zesde lid van art. 23 GW: leerstofaanbod, aantal uren onderwijs en schoolplan) en andere aspecten van toezicht zoals genoemd in het tweede lid van artikel 11 WOT. Ook interessant in het kader van dit initiatiefwetsvoorstel is de constatering van de Commissie dat in de huidige praktijk de overheid bij wanbeleid alleen achteraf kan ingrijpen. De Commissie beveelt dan ook aan te komen met aanvullende wettelijke mogelijkheden om beter in te kunnen grijpen indien sprake is van slecht onderwijs of slecht bestuur. Deze aanbevelingen komen ondermeer tot uitdrukking in het wetsvoorstel «goed onderwijs goed bestuur» dat op dit moment aanhangig is in de Kamer.¹ In voorliggend wetsvoorstel wordt geregeld dat ook eerder kan worden ingegrepen bij onvoldoende kwaliteit van onderwijs bij nieuw bekostigde scholen.

Ten aanzien van onderwijstijd heeft de Commissie Onderwijstijd (ook wel Commissie Cornielje genoemd) weliswaar vastgesteld dat het verband tussen kwaliteit en de tijd die aan onderwijs wordt besteed niet eenduidig is, maar tegelijkertijd dat een wettelijke onderwijsnorm wel degelijk waarde heeft. Ook de Inspectie heeft meerdere malen gewezen op de relatie die hoe dan ook bestaat tussen tijd en kwaliteit. Uiteraard is voldoende onderwijstijd niet een afdoende garantie voor goed onderwijs. Daarbij spelen meerdere factoren een rol, maar onderwijstijd is daar zeker één van.²

4.5. Wetsvoorstel «goed onderwijs goed bestuur»³

In de zomer van 2007 werd in de Kamer een debat gevoerd naar aanleiding van de sluiting van een Amsterdamse islamitische school. Deze school had bestuurlijk en financieel zijn zaken niet op orde en werd daarom via inhouding van de bekostiging gedwongen zijn onderwijs te stoppen. De kwaliteit van het onderwijs was weliswaar niet voldoende, maar de school werd door de Inspectie nog niet als zeer zwak aangeduid. Er werden pogingen ondernomen om de leerlingen op een andere school te krijgen (een openbare school), maar de ouders kozen er *en masse* voor om hun leerlingen naar een andere islamitische school te sturen. Deze school had bestuurlijk en organisatorisch zijn zaken wel op orde, maar het was met de kwaliteit van onderwijs zelfs slechter gesteld dan op de eerste school.

Uit deze casus bleek dat het makkelijker was een school aan te pakken indien de zaken bestuurlijk of financieel niet op orde waren dan in het geval de onderwijskwaliteit te wensen overliet. Het was verder de directe aanleiding voor het kabinet om aan te kondigen dat er vaart zou worden gemaakt met een wetsvoorstel dat het mogelijk zou maken sneller in te grijpen bij bestuurlijke en financiële wanorde en bij structureel achterblijven van de onderwijskwaliteit. In hoofdlijnen regelt het wetsvoorstel naast codificatie van de bestaande praktijk de volgende zaken:

- strikte scheiding tussen bestuur en toezicht, zoals in de rest van het onderwijs nu ook geregeld wordt of is;
- indien een school langer dan drie jaar het predicaat zeer zwak heeft ontvangen, kan de minister op voorstel van de Inspectie de bekostiging intrekken. De school kan daartegen bij de rechter bezwaar aantekenen;
- in geval van bestuurlijk wanbeheer kan de minister het bevoegd gezag een aanwijzing geven, zoals de toevoeging van een deskundige of het ontslaan van een bestuurslid.

¹ Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, *Tijd voor Onderwijs* (2008), p 143, 145, 146 en 147.

² Commissie Onderwijstijd, *De waarde van een norm* (2009), p. 19.

³ Kamerstukken 31 828 (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); de plenaire behandeling in de Eerste Kamer zal naar verwachting plaats hebben in januari 2010.

Het belang van kwaliteit van onderwijs werd door het kabinet dusdanig van belang geacht dat het een wetsvoorstel ontwierp dat de instrumenten bood om scholen eerder aan te pakken. De gedachte achter het wetsvoorstel «goed onderwijs goed bestuur» is dat hiervan een zodanige preventieve werking uit zal gaan dat het in praktijk nauwelijks gebruikt zal hoeven worden. De Raad van State prees in het eerste advies over het wetsvoorstel de wettelijke borging van reeds bestaande maatregelen op dit terrein door het kabinet.

Zoals al eerder is opgemerkt zien de maatregelen van het wetsvoorstel «goed onderwijs goed bestuur» slechts toe op bestaande bekostigde scholen. Het wetsvoorstel richt zich niet op de fase gelijk na aanvang van de nieuw bekostigde school. Het voorliggend wetsvoorstel richt zich uitdrukkelijk wel op deze eerste fase van een nieuw bekostigde school. De periode waarin een nieuw bekostigde school niet voldoet aan de deugdelijkheidseisen dient immers zo kort mogelijk te zijn.

4.4 Conclusie

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat er een aantal aanvullende kwaliteitseisen is dat van invloed kan zijn op de kwaliteit van onderwijs. Samen met de deugdelijkheidseisen zorgen de aanvullende eisen voor borging van kwaliteit van onderwijs. Je zou zelfs kunnen zeggen dat hoe beter een school scoort op meerdere van deze indicatoren, des te kleiner het risico is op onderwijs van onvoldoende kwaliteit op deze school. De school maakt dus het verschil. Snel ingrijpen bij slechte kwaliteit is dan ook van groot belang. Kinderen mogen niet één of twee jaar de dupe zijn totdat overgegaan wordt tot beëindiging van de bekostiging. Zoals al eerder geschreven past deze nadruk op kwaliteit en het verhogen van deze kwaliteit binnen het beleid van de overheid. Echter, al deze maatregelen richten zich op reeds bestaande scholen. Voor nieuw bekostigde scholen ontbreekt een wettelijke borging tot snel ingrijpen. Daar wil dit wetsvoorstel verandering in brengen.

5 MOGELIJKHEDEN VOOR AANSCHERPEN VAN DE TOEZICHTPROCEDURE VOOR NIEUW BEKOSTIGDE SCHOLEN

5.1 Algemeen

Er zijn verschillende mogelijkheden om de toezichtprocedure aan te scherpen. De meeste daarvan zijn strijdig met de huidige wetgeving. Volledigheidshalve worden ze toch in dit hoofdstuk besproken zodat kan worden aangegeven waarom deze oplossingen niet mogelijk zijn. Er zijn drie categorieën te onderscheiden afhankelijk van de fase waarin de maatregel zou moeten worden genomen:

- Fase 1 bestrijkt de fase voorafgaande aan bekostiging (paragraaf 5.2.1 en 5.2.2);
- Fase 2 betreft de periode voorafgaande aan de start van scholen (paragraaf 5.2.3);
- Fase 3 beschrijft de periode direct na aanvang van een nieuw bekostigde school (paragraaf 5.2.4 en 5.2.5).

In de navolgende paragrafen worden deze maatregelen in chronologische volgorde behandeld. Tevens wordt per maatregel aangegeven wat de voor- en nadelen zijn. In paragraaf 5.2.5 worden de maatregelen besproken die op basis van dit wetsvoorstel kunnen worden genomen.

5.2 Beschrijving en analyse van mogelijke maatregelen

5.2.1 Fase 1: Nadere eisen aan een rechtspersoon stellen

De eerste mogelijkheid om te voorkomen dat er scholen worden gesticht met het risico dat de kwaliteit onvoldoende zal zijn, is het stellen van nadere eisen aan de rechtspersoon. Zoals uit paragraaf 2.2.3 al bleek kan in Nederland vanwege de vrijheid van onderwijs elke rechtspersoon zonder winstoogmerk een bekostigde school stichten. Uiteraard moet wel aan de wettelijke eisen worden voldaan en de aanvraag om op het plan van scholen te komen met goed gevolg worden doorlopen. Een eerste mogelijk begin om te voorkomen dat scholen met een dubieuze reputatie op het gebied van kwaliteit een school stichten is nadere eisen te stellen aan de rechtspersoon.

Het is heel eenvoudig om een rechtspersoon op te richten. Hiertoe moeten concept statuten worden opgesteld waarbij wordt gekozen of het gaat om een stichting of een vereniging en bestuursleden worden aangesteld. Deze akte moet bij een notaris worden gepasseerd. Als dit is gebeurd volgt inschrijving bij de Kamer van Koophandel. Bij het stellen van nadere eisen aan een rechtspersoon kan gedacht worden aan de bepaling dat een bestuur dat een nieuwe school wil stichten geen zwakke school onder zich mag hebben. Het beoogde doel is te voorkomen dat besturen met één of meer zwak presterende scholen toch nieuwe scholen mogen stichten. Er kleeft echter een groot bezwaar aan deze maatregel. Hiermee kan wel voorkomen worden dat bestuur A dat al één of meerdere zwakke scholen onder zich heeft een nieuwe school kan stichten. Niet voorkomen kan worden dat (eventueel op instigatie van bestuur A) een andere partij die dit nadeel niet heeft (of nog geen school onder zich heeft) een nieuwe rechtspersoon opricht met als doel het stichten van een school. Deze school kan na een bepaalde periode het besluit nemen te fuseren met bestuur A. Het stellen van nadere eisen levert dus niet het gewenste effect op. Daarnaast, minstens zo belangrijk, is een dergelijke maatregel strijdig met het verbod op het vergunningvereiste en daarmee strijdig met artikel 23 GW, omdat het beperkingen oplegt aan de vrijheid van het stichten van scholen, zie ook paragraaf 3.1. Deze strijdigheid met het verbod op het vergunningvereiste geldt overigens alle hieronder genoemde maatregelen in Fase 1 en 2. Bovendien hebben bijvoorbeeld tal van grotere besturen in de vier grootste steden van Nederland een zwakke school onder zich. Die zouden dan niet een nieuwe school in bijvoorbeeld een nieuw te bouwen buitenwijk kunnen starten.

5.2.2 Fase 1: Extra eisen stellen als voorwaarde van aanvraag

De meest voor de hand liggende maatregel om te voorkomen dat scholen na stichting van zwakke kwaliteit zijn is het stellen van extra kwaliteitseisen als voorwaarde van aanvraag. Scholen zouden verplicht kunnen worden aan deze extra eisen te voldoen voordat ze op het gemeentelijk plan van scholen geplaatst mogen worden.

Deze mogelijkheid moet echter onmiddellijk verworpen worden. Hier zijn twee zwaarwegende redenen voor. Ten eerste het gelijkheidsbeginsel. Het is niet toegestaan onderscheid te maken tussen nieuwe en bestaande scholen (zie wederom paragraaf 3.1). Met deze optie wordt het gelijkheidsbeginsel met voeten getreden. Ten tweede staat het stellen van extra eisen als voorwaarde van aanvraag op gespannen voet met artikel 23 GW, omdat het beperkingen oplegt aan de vrijheid van het stichten van scholen (zie hoofdstuk 3). Dit is uiteraard niet gewenst. Het is de bedoeling van dit initiatiefwetsvoorstel om artikel 23 GW te versterken en niet uit te hollen.

5.2.3. Fase 2: Inhoudelijke toetsing voorafgaande aan de start van een nieuw bekostigde school

Uit de voorgaande alinea is duidelijk geworden dat het strijdig is met de wet om extra eisen te stellen aan nieuwe scholen voorafgaande aan plaatsing op het plan van scholen. Om deze tegenstrijdigheid met de wet te vermijden kan gedacht worden aan een inhoudelijke toets op bijvoorbeeld onderwijsbevoegdheid, schooltijd, schoolplan en ouderbetrokkenheid. Dit zijn wettelijke deugdelijkheidseisen waaraan een school bij aanvang van de bekostiging kan en zelfs moet voldoen. Deze toets door de Inspectie zou moeten plaatsvinden nadat de minister goedkeuring heeft gegeven voor bekostiging, maar voorafgaande aan de daadwerkelijke aanvang van de school.

Aan deze oplossing kleeft een aantal nadelen. Allereerst omdat toetsing in deze tussenperiode voorafgaande aan de bekostiging niets zegt over de daadwerkelijke praktijk na aanvang van de school. Alleen bij voorheen particuliere scholen zou dit een indicatie kunnen zijn, omdat die al onderwijs gaven in de periode voor de publieke bekostiging. Vanwege het gelijkheidsbeginsel is het echter niet mogelijk een onderscheid te maken tussen reeds bestaande particuliere scholen en nieuw te starten scholen, hoe gerechtvaardigd dit onderscheid ook lijkt. Bovendien is slechte kwaliteit niet voorbehouden aan voorheen particuliere scholen. Ook nieuwe scholen kunnen van slechte kwaliteit zijn. Deze toetsing vooraf schiet daarom zijn doel voorbij. Een ander nadeel van toetsing in de tussenperiode is dat veel zaken in deze periode nog sterk in beweging zijn bij scholen. De werving van leerkrachten is nog in volle gang en veelal wordt het schoolplan juist in deze periode geschreven. Kortom toetsing in de tussenperiode geeft hoogstens een onvolledig beeld van de situatie op school en deze is nog aan veranderingen onderhevig.

5.2.4 Fase 3: Toetsing bij aanvang van school

Uit het voorgaande is gebleken dat het ofwel niet mogelijk is extra eisen te stellen voorafgaande aan de start van een nieuw bekostigde school ofwel niet wenselijk is. In deze en de volgende paragrafen worden de maatregelen behandeld die plaatsvinden in de fase na aanvang van de school. Een mogelijke maatregel zou kunnen zijn toetsing bij aanvang van het onderwijs aan de school. Dit geeft een beter beeld van de kwaliteit van de school dan toetsing voorafgaande aan de start van een school omdat deze dan in «vol bedrijf» is. Bovendien is een school vanaf de eerste dag wettelijk verplicht te voldoen aan de deugdelijkheidseisen.

Deze toets bij aanvang van de school is echter ook strijdig met het gelijkheidsbeginsel. Een dergelijke bepaling brengt namelijk ongelijkheid met zich mee ten opzichte van bestaande scholen. Daarnaast is het niet voldoen aan alle wettelijke eisen niet alleen voorbehouden aan nieuwe scholen. Ook bestaande scholen kunnen in een situatie terecht komen dat zij niet meer kunnen voldoen aan één of meer van de gestelde deugdelijkheidseisen en deze tekortkoming niet meer tijdig kunnen oplossen.

5.2.5 Fase 3: Aanscherping van de toezichtprocedure op drie deugdelijkheidseisen voor nieuw bekostigde scholen na aanvang van de school

In paragraaf 2.3 werd beschreven dat de Inspectie voor elke bestaande bekostigde school jaarlijks een risicoanalyse opstelt. Als uit deze risicoanalyse geen risico's naar voren komen krijgt de school basistoezicht en komt de Inspectie eens per vier jaar op schoolbezoek. Constateert de Inspectie wel risico's dan volgt een schoolbezoek. Bij geconstateerde

tekortkomingen komt de school onder verscherpt toezicht te staan (zie paragraaf 2.3). In het geval van nieuw bekostigde scholen verdient het de voorkeur de toezichtprocedure op de deugdelijkheidseisen aan te scherpen en het wettelijk kader duidelijker te beschrijven. Dit zou betekenen dat nieuw bekostigde scholen wettelijk worden verplicht binnen één maand na aanvang van de bekostiging informatie over drie voor de onderwijskwaliteit cruciale deugdelijkheidseisen over te leggen aan de Inspectie. Niet alleen zijn dit cruciale deugdelijkheidseisen, maar deze eisen zijn ook gekozen omdat scholen hieraan in de eerste fase na aanvang van de school kunnen en moeten voldoen. Het gaat hier om de volgende deugdelijkheidseisen:

- onderwijsbevoegdheid van docenten;
- onderwijstijd;
- door het bevoegd gezag vastgesteld schoolplan.

Indien een school in gebreke blijft deze gegevens tijdig aan te leveren bij de Inspectie of de Inspectie onvolkomenheden constateert ten aanzien van naleving van de drie deugdelijkheidseisen, dient de Inspectie binnen drie maanden na aanvang van de school een speciaal voor nieuw bekostigde scholen ontworpen risicoanalyse op te stellen. Dit nieuw op te stellen analysekader wijkt af van het reguliere kader omdat het bij nieuw bekostigde scholen nog niet mogelijk is voor de Inspectie om te toetsen op leeropbrengsten. Volgens de initiatiefnemer dient deze risicoanalyse voor nieuwe scholen zich vooral te richten op de drie hierboven genoemde deugdelijkheidseisen. Daarnaast moet deze risicoanalyse zich richten op de kenmerken van het bestuur en/of de directie van een school. Gekeken moet worden of een bestuur of directie ervaren of onervaren is. Ook moet worden gekeken of het bestuur of de directie in eerdere situaties bij de Inspectie als zorgelijk bekend stonden. Daarnaast neemt de Inspectie in deze risico-analyse eventueel ontvangen signalen mee over de betrokken school. De Inspectie zal hiertoe een analysekader specifiek gericht op nieuw bekostigde scholen moeten ontwikkelen. De hierboven aangegeven elementen zouden hierbij minimaal betrokken moeten worden. Dit uit oogpunt van zorgvuldigheid en consistent handelen door de Inspectie. Uiterlijk in de derde maand na aanvang van de school moet de Inspectie in overleg met het bevoegd gezag de school bezoeken en een concept rapport van bevindingen opstellen. Bij constatering van onvolkomenheden krijgt de school een periode van één maand om deze onvolkomenheid te herstellen. Dit is de vierde maand na aanvang van de school. Voldoet de school niet of niet voldoende dan wordt de nieuw bekostigde school in de vijfde maand na aanvang van de school) onder verscherpt toezicht geplaatst. Eventueel kan de Inspectie een advies uitbrengen aan de minister over intrekking van (een deel van) de bekostiging.

Tabel 4: Schematische weergave van de verscherping van de toezichtprocedure

	eerste maand na aanvang van de school	tweede en derde maand na aanvang van de school	vierde maand na aanvang van de school	vijfde maand na aanvang van de school
School	gegevens aanleveren	Niet tijdig aanleveren van de gegevens of onvolkomenheden	Herstelperiode bij onvolkomenheden, hoor en wederhoor	School blijft in gebreke
Inspectie		risicoanalyse en bezoek aan school concept rapport van bevindingen		Instellen verscherpt toezicht indien niet aan de deugdelijkheidseisen wordt voldaan met eventueel een bekostigings-sanctie

Zoals de staatssecretaris in het begrotingsdebat in december 2008 al aangaf volgt de Inspectie in grote lijnen ook nu al een dergelijke procedure bij nieuw bekostigde scholen waarover vooraf zorgen bestaan over

de kwaliteit van onderwijs. Twee aspecten van de maatregelen op basis van dit wetsvoorstel zijn nieuw. Ten eerste het duidelijker wettelijk beschrijven van de gevolgde procedures en termijnen voor nieuw bekostigde scholen. Het voordeel van deze codificatie is dat het voortaan voor alle betrokken partijen helder is wat de procedures zijn. Hiermee wordt voorkomen dat de gang van zaken rondom nieuw bekostigde scholen en met name nieuw bekostigde risicovolle scholen afhankelijk is van het beleid van de betrokken bewindspersoon. Het tweede aspect betreft het vastleggen en inkorten van de termijn voor het overleggen van de gegevens door de nieuw bekostigde school en het opstellen van de risicoanalyse door de Inspectie. Hiermee is het mogelijk de termijn waarbinnen een nieuw bekostigde school niet voldoet aan de drie genoemde deugdelijkheidseisen in te korten tot vijf maanden op straffe van een bekostigings-sanctie. Ten overvloede: scholen worden ook nog steeds geacht te voldoen aan de overige deugdelijkheidseisen en aanvullende kwaliteitseisen waar de Inspectie op toetst. De initiatiefnemer is echter van mening dat de drie genoemde deugdelijkheidseisen (onderwijsbevoegdheid, onderwijstijd en schoolplan) zo van belang zijn voor de kwaliteit van onderwijs dat het gerechtvaardigd is de toezichtprocedure voor deze drie eisen aan te scherpen. Voor de andere deugdelijkheidseisen waar de school ook al vanaf de aanvang van de bekostiging aan moet voldoen geldt dat de Inspectie hier in een later stadium op kan toetsen.

Codificatie van deze huidige praktijk is niet strijdig met wetten regelgeving. Aanscherping van de toezichtprocedure op de drie deugdelijkheidseisen botst in tegenstelling tot de maatregelen genoemd in paragraaf 5.2.1 tot en met 5.2.4 niet met het gelijkheidsbeginsel. Deze aanscherping legt evenmin beperkingen op aan de vrijheid van het stichten van onderwijs. Scholen moeten namelijk al voldoen aan deze drie eisen bij aanvang van de bekostiging. Scholen hebben tevens een informatieplicht aan de Inspectie. De genoemde termijnen leveren dan ook geen problemen op voor de school. Ook voor de Inspectie zal deze aanscherping geen problemen opleveren. Een risicoanalyse is binnen een maand op te stellen en in de maand daarna is het, indien nodig, vanwege geconstateerde risico's mogelijk een bezoek in te plannen en een concept rapport van bevindingen op te stellen. Ook gaat het niet om dermate grote aantallen risicovolle nieuw bekostigde scholen dat dit problemen in de werkdruk voor de Inspectie oplevert. De initiatiefnemer wil niet tornen aan de huidige mogelijkheid van de Inspectie om in uitzonderlijke gevallen van de te volgen procedures en termijnen af te wijken. Deze uitzonderingen blijven ook met dit wetsvoorstel mogelijk.

5.3 Conclusie

Uit de voorgaande paragrafen is gebleken dat het niet gemakkelijk is aanvullende maatregelen te nemen die niet strijdig zijn met huidige wetten regelgeving en tegelijkertijd geen verhoging van de administratieve lastendruk voor zowel scholen als Inspectie inhouden. Alle maatregelen in de fase voorafgaande aan de bekostiging en start van scholen bleken hier niet aan te voldoen. De enige mogelijkheid om het toezicht aan te scherpen ligt in de fase na aanvang van de school. Het wettelijk vastleggen en aanscherpen van de termijn waarbinnen nieuw bekostigde scholen worden getoetst op de drie deugdelijkheidseisen van onderwijsbevoegdheid van docenten, onderwijstijd en schoolplan is niet strijdig met het gelijkheidsbeginsel aangezien alle scholen wettelijk verplicht zijn vanaf aanvang van de nieuw bekostigde school aan deze eisen te voldoen en gegevens hierover op verzoek aan de Inspectie aan te leveren.

Vanwege dezelfde reden beknop de aanscherping van de toezichtprocedure evenmin artikel 23 GW, omdat de vrijheid van de stichting van

scholen volstrekt ongemoeid wordt gelaten. Tevens kan de verscherping juist gezien worden als versterking van artikel 23 GW omdat hiermee de overheid beter uitdrukking kan geven aan haar verantwoordelijkheid voor deugdelijk onderwijs zoals geformuleerd in het tweede lid artikel 23 GW. Het is volstrekt helder dat, wil men in aanmerking komen voor rijksmiddelen, men aan de vereisten van de wet moet voldoen. Deze lijn komt ook overeen met de beleidsinzet van het ministerie op het gebied van toezicht op risicovolle scholen, de inzet op het terrein van zwakke scholen, en de grotere nadruk op de toegevoegde waarde van een school. Deze beleidsinzet, samen met de bepalingen van artikel 23 GW, verschaffen een legitieme basis voor inperking van de autonomie van scholen op dit gebied door de overheid. Ten slotte levert deze aanscherping belangrijke voordelen op in de zin van codificatie van de huidige praktijk alsmede het inkorten van de termijn waarbinnen een school onder verscherpt toezicht kan worden gesteld en eventueel overgegaan kan worden tot een bekostigingssanctie. Deze termijn teruggebracht tot vijf maanden. Na deze termijn blijft het verscherpte toezicht net zo lang bestaan als de situatie op de school daar aanleiding toe geeft.

6 PROCEDURE VAN MELDING, RISICOANALYSES, BEZOEK EN EVENTUEEL SANCTIONERING

6.1 Algemeen

In dit deel wordt een aantal praktische zaken nader uitgewerkt. Het betreft hier de procedure van melding, de risicoanalyse, bezoek van de Onderwijsinspectie en de sanctionering.

6.2 Procedure van melding

De Inspectie moet dit in haar toezichtkader uitwerken en jaarlijks bij laten stellen:

- het aan de Inspectie aanleveren van gegevens inzake genoemde onderwerpen in art 11a WOT.
- uitvoeren van de risicoanalyse indien school in gebreke is de gegevens tijdig aan te leveren of de Inspectie onvolkomenheden bij naleving van de 3 deugdelijkheidseisen constateert
- sanctionering conform de WPO en WVO

6.3 Risicoanalyse

De Inspectie zal een analysekader moeten ontwikkelen dat specifiek gericht is op nieuw bekostigde scholen. Nieuw bekostigde scholen worden indien nodig middels een aangepaste risicoanalyse voor nieuwe scholen in de tweede maand na aanvang getoetst. Deze risicoanalyse moet zich vooral op toetsing aan de drie deugdelijkheidseisen (onderwijsbevoegdheid, onderwijstijd en schoolplan) richten. Daarnaast bevat de risicoanalyse naar mening van de initiatiefnemer in elk geval de volgende elementen:

- kenmerken van het bestuur en/of de directie: gaat het om ervaren of onervaren besturen of directies en staan ze bekend als zorgelijk bij de Inspectie;
- eventueel door de Inspectie ontvangen signalen over de nieuw bekostigde school.

Bekostigingssancties kunnen door de minister van OCW worden opgelegd. Hierbij dient te worden uitgegaan van het regime dat door de Inspectie nu ook al wordt gehanteerd bij het niet tijdig herstellen van

(zware) onvolkomenheden. Dit regime is gebaseerd op de mogelijkheden die de sectorwetten en de Algemene wet bestuursrecht hiervoor bieden. Indien nodig wordt dit regime aangepast aan de herziening van de WOT op dit terrein.

6.4 Bezoek Onderwijsinspectie

Na het opstellen van de risicoanalyse legt de Inspectie bij geconstateerde risico's in de derde maand na aanvang van een school in overleg met het bevoegde gezag een bezoek af aan de school. Bij constatering van onvolkomenheden krijgt de school een periode van één maand om deze onvolkomenheid te herstellen. Voldoet de school niet of niet voldoende dan wordt de nieuw bekostigde school in de vijfde maand na aanvang onder verscherpt toezicht geplaatst.

6.5 Sanctionering

Het wetsvoorstel sluit zich aan bij de bestaande mogelijkheden tot sanctionering. Na aanpassing van de desbetreffende bepalingen in de voorziene aanpassing van de WOT sluit het sanctioneringregime aan bij deze bepalingen.

7 ADMINISTRATIEVE LASTEN

Zowel administratief als financieel zouden er geen extra lasten moeten zijn. In het huidige systeem moeten scholen op verzoek al de gegevens ten aanzien van deugdelijkheidseisen aan de Inspectie sturen en in het bezit zijn van een door het bevoegd gezag vastgesteld schoolplan. Het wetsvoorstel regelt dat nieuw bekostigde scholen verplicht zijn deze gegevens in de eerste maand na aanvang bij de Inspectie aan te leveren. De administratieve lastendruk die dit met zich meebrengt is minimaal en daarnaast noodzakelijk en evenredig met het beoogde doel van het wetsvoorstel. Ook is het nu al de regel dat de Inspectie bij bestaande bekostigde scholen een risicoanalyse uitvoert en – indien de risicoanalyse daartoe aanleiding geeft – scholen bezoekt. De enige verandering is dat er een duidelijke wettelijke beschrijving komt van de termijnen en procedures in het geval van nieuw bekostigde scholen.

8 FINANCIËLE GEVOLGEN

Geen. Zie voor toelichting het hoofdstuk hierboven over Administratieve lasten.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A

Dit onderdeel legt het toezicht op nieuwe instellingen vast in het nieuwe artikel 11a van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT).

Artikel 11a, eerste lid

In dit lid is omschreven over welke onderwerpen binnen een maand na aanvang van de bekostiging gegevens moeten worden verstrekt aan de Inspectie. Allereerst betreft dat het opstellen van een schoolplan door het bevoegd gezag. Artikel 12 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) beschrijft wat er in het schoolplan moet staan. Voor de Wet op de experti-

secentra (WEC) gaat het om artikel 21 en voor de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) om artikel 24. In principe heeft het bevoegd gezag bij de start van de school een schoolplan gereed dat voldoet aan de inhoudelijke eisen die de wet stelt, maar het is goed denkbaar dat het nog niet is vastgesteld omdat bijvoorbeeld de medezeggenschapsraad nog niet heeft kunnen instemmen. In dat geval kan, in overleg met de inspectie volstaan worden met het concept-schoolplan. Vervolgens vermelden de gegevens of de docenten, met inachtneming van het daarover bepaalde in de WPO, WEC en WVO, bekwaam zijn tot het geven van onderwijs. Een docent kan immers wel bevoegd zijn als gevolg van een ontheffing. Als laatste worden gegevens verstrekt waaruit blijkt dat wordt voldaan aan de bepalingen omtrent onderwijstijd. Voor het primair onderwijs betekent dat in ieder geval dat er een vijfdaagse schoolweek is.

Ten aanzien van een agrarisch opleidingscentrum dat een instelling op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) is, wordt opgemerkt dat deze, als gevolg van het gesloten stelsel van de bve-sector, nieuwe instellingen in principe alleen kunnen ontstaan als gevolg van fusie of splitsing. Dit is tevens in het eerste lid tot uitdrukking gebracht.

Tweede lid

Ingevolge het tweede lid wordt alleen een risicoanalyse opgesteld indien de instelling nalaat de gegevens over de in het eerste lid genoemde deugdelijkheidseisen binnen een maand te verstrekken of indien de Inspectie tekortkomingen constateert met betrekking tot de naleving van de deugdelijkheidseisen.

Op grond van de bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht over toezicht is een school verplicht mee te werken met de toezichthouder en deze alle benodigde informatie te verstrekken. Artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat eenieder verplicht is mee te werken bij de uitoefening van de bevoegdheden van de Inspectie. Het gaat hier om de bevoegdheden die de Inspectie krachtens de Algemene wet bestuursrecht en de Wet op het onderwijstoezicht kan uitoefenen. Het regelen (in de betreffende sectorwetten) van een bijzondere rapportageplicht voor scholen is daarom niet nodig.

Derde en vierde lid

In deze leden wordt bepaald dat in ieder geval de in het eerste lid genoemde deugdelijkheidseisen bij het opstellen van een risicoanalyse worden betrokken en dat de analyse wordt opgesteld binnen drie maanden na aanvang van de bekostiging. Daarnaast bevat de risicoanalyse naar mening van de initiatiefnemer in elk geval de volgende elementen:

- kenmerken van het bestuur en/of de directie: gaat het om ervaren of onervaren besturen of directies en staan ze bekend als zorgelijk bij de Inspectie;
- eventueel door de Inspectie ontvangen signalen over de nieuw bekostigde school.

Vijfde lid

Indien door de Inspectie onvolkomenheden met betrekking tot de deugdelijkheidseisen zijn vastgesteld dienen deze binnen een maand te worden hersteld. Anders gezegd: het herstel moet plaats hebben binnen vier maanden na aanvang van de bekostiging.

Zesde lid

Indien de school na weer een maand (d.w.z. vijf maanden na aanvang van de bekostiging) nog steeds in gebreke is kunnen die maatregelen worden getroffen welke door de verschillende onderwijswetten worden mogelijk gemaakt. Het betreft dan b.v. bekostigings sancties.

Artikel I, onderdeel B

Dit onderdeel bevat een aanpassing van artikel 13 van de WOT, welk artikel voorschrijft dat de Inspectie haar werkwijze voor onderzoek van een bestaande instelling vastlegt in een of meer toezichtskaders. De onderhavige wijziging voegt toe dat de Inspectie deze kaders ook opstelt voor het toezicht op nieuw bekostigde instellingen. Deze wijziging creëert daarmee de wettelijke grondslag voor de werkwijze van de Inspectie bij het opstellen van risicoanalyses en bij het vervolg daarop.

Jan Jacob van Dijk