

Vergaderjaar 2011–2012

33 116

Wijziging van enkele onderwijswetten om te voorzien in een brede en duurzame grondslag voor innovatieve experimenten (Innovatieve experimenteerruimte onderwijs)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 maart 2012

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft verslag uitgebracht over bovengenoemd wetsvoorstel. De regering dankt voor de steun die diverse fracties daarin betuigen voor het wetsvoorstel. Voor de gemaakte opmerkingen en de gestelde vragen is zij de commissie erkentelijk. In het onderstaande gaat zij hierop in.

Deze nota naar aanleiding van het verslag is ondertekend mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. In de nota is de indeling van het verslag aangehouden.

	blz.
1. Inleiding	1
2. Aanleiding	3
3. Belang van experimenteerruimte en innovatie in het onderwijs	4
4. Financiële gevolgen	12

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie signaleren dat de onderwijswetgeving een slagvaardig onderwijsbeleid te vaak in de weg zit en kansen om in te spelen op ontwikkelingen te vaak onnodig frustreert, en vragen zich af of er niet nog wat verder kan en moet worden gegaan.

Dit wetsvoorstel is tot stand gekomen omdat de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO) en de Wet op de expertisecentra (WEC) op dit moment geen experimenteerbepalingen kennen en omdat de experimenteerruimte van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) te beperkt is. Daarom is in dit wetsvoorstel naar analogie van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) en de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) gekozen voor een experimenteerbepaling die innovatie binnen en tussen onderwijssectoren mogelijk maakt. Naar verwachting zal de komende tijd behoefte bestaan aan dit voorgestelde

ruimere experimenteerkader, bijvoorbeeld vanwege de problematiek die bepaalde regio's ondervinden door demografische krimp. De voorgestelde experimenteerbepalingen bieden voldoende afwijkmogelijkheden; een nog verdere uitbreiding van experimenteermogelijkheden is daarom niet nodig.

De leden van de SP-fractie benadrukken dat experimenteren altijd moet gebeuren in goed overleg met alle betrokkenen en nooit ten koste mag gaan van kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid van het onderwijs. Uiteraard deelt de regering de opvatting van de hier aan het woord zijnde leden dat een experiment nooit ten koste mag gaan van de kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid van het onderwijs. Daarom is expliciet in elk eerste lid van de experimenteerbepalingen opgenomen dat een experiment moet bijdragen aan kwaliteit, doelmatigheid of toegankelijkheid van het onderwijs.

De leden van de ChristenUnie-fractie spreken hun zorgen uit over de zeggenschap van individuele schoolbesturen en van ouders bij deze wetwijziging over experimenten in hun onderwijssector of in hun regio. Deze wetwijziging biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) op experimentele basis af te wijken van de wet. Dat betekent dat er een specifiek juridisch kader kan worden gecreëerd dat een bepaald experiment mogelijk maakt. Vervolgens bestaat niet de mogelijkheid – en dat zou ook niet wenselijk zijn – om schoolbesturen te dwingen deel te nemen aan een experiment: deelname is op vrijwillige basis. Daarnaast gelden de reguliere bepalingen over medezeggenschap bij de beslissing van een schoolbestuur om deel te nemen aan een experiment.

De leden van de SGP-fractie vragen wat de meerwaarde is van de afzonderlijke experimentenwet naast de experimenteerbepalingen die in de sectorwetten zijn en worden opgenomen. Ook informeren zij in hoeverre het wenselijk is naast de experimenteerbepalingen in sectorwetten een afzonderlijke experimentenwet te laten bestaan. Het gaat bij dit wetsvoorstel niet om een afzonderlijke experimentenwet, maar om een wijzigingswet. Het oogmerk van dit wetsvoorstel is innovatieve experimenten mogelijk te maken. Deze wet is daarom naar haar aard geen instrument om permanente oplossingen te bieden voor bepaalde situaties.

De diverse nu voorgestelde experimenteerbepalingen worden onderdeel van de afzonderlijke sectorwetten, in navolging van de inmiddels in de WHW en de WEB opgenomen experimenteergegrondslag. Daarnaast is er de Experimentenwet onderwijs (hierna: EWO), die alleen geldt voor primair onderwijs (PO) en voortgezet onderwijs (VO). Die wet mag uitsluitend worden gebruikt om experimenten te bekostigen «buiten de kaders van de onderwijswetten», bijvoorbeeld in de vorm van een geheel nieuwe onderwijssoort, zoals in het verleden de z.g. Midden-schoolexperimenten als voorlopers van de basisvorming. Het belang van deze twee wettelijke regimes voor experimenten is dat ze elk een eigen bereik hebben: de EWO biedt voor PO en VO een grondslag voor bekostiging van experimenten «buiten de kaders van de afzonderlijke onderwijswetten» (zoals bekostiging van nieuwe, niet in de sectorwetten geregelde schooltypen), terwijl het voorliggende wetsvoorstel zelf (onder meer voor PO en VO) een grondslag biedt voor experimenten binnen de kaders van de onderwijswetten, gericht op verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs.

2. Aanleiding

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting stelt dat er een toenemende behoefte is aan innovatieruimte en dat daar tot nu toe op ad hoc basis in is voorzien. In hoeveel gevallen en hoe, zo vragen deze leden, is tot op heden voorzien in een ad hoc oplossing.

In het primair onderwijs is een aparte wet gemaakt om vooruitlopend op de invoering van lumpsumbekostiging pilots te kunnen starten. Bij andere experimenten, zoals de startgroepen voor peuters en experimenten met onderwijstijd, is het experiment restrictief ingevuld om binnen de kaders van de wet te kunnen blijven.

Het voortgezet onderwijs kende de afgelopen jaren diverse innovatieve experimenten, zoals de leer-werktrajecten en «mbo1 in het vmbo». Het gaat daarbij om onderwijs dat past binnen bestaande wettelijke kaders maar dat een afwijkende vorm heeft, zoals «inbouw» van onderwijs uit de ene sector (bijvoorbeeld mbo) in het onderwijs van de andere sector (bijvoorbeeld vmbo). Ook is er geëxperimenteerd met meerdere examenmomenten in het voortgezet onderwijs.

Experimenten dienen gericht te zijn op het verbeteren van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Genoemde begrippen zijn op meerdere wijzen te definiëren en uit te leggen. Kan de regering toelichten wat haar definitie van genoemde begrippen is, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Het verbeteren van kwaliteit heeft betrekking op de opbrengsten van het onderwijs en de inrichting van het onderwijsleerproces. Voor de volledige definitie verwijs ik naar de Wet op het onderwijstoezicht, artikel 11, tweede lid. Verbeteren van doelmatigheid betekent het bereiken van een hogere kwaliteit met dezelfde middelen.

Wat «toegankelijkheid» betreft: primair onderwijs bij voorbeeld is toegankelijk indien elk kind op een redelijke afstand een school van de gewenste richting of een openbare school kan bezoeken, of als vervoer is geregeld. Dit vindt haar vertaling in de WPO in de normen voor stichting en opheffing van scholen en in de regeling voor leerlingenvervoer. Het voortgezet onderwijs heeft, veel meer dan het primair onderwijs, een regionale functie. Toegankelijkheid in het voortgezet onderwijs is daarom meer gericht op een zo divers mogelijk en tegelijkertijd doelmatig aanbod in de regio.

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet om zo spoedig mogelijk, zo mogelijk al bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, met een amvb te komen om een experiment rond regelarme zones in het onderwijs te beginnen.

In het kader van het project Sleutelexperimenten is een inventarisatie uitgevoerd in de krimpregio's Zeeuws-Vlaanderen, Noordoost-Groningen en Zuid-Limburg waaruit blijkt aan welke juridische experimenteerruimte al dan niet behoefte is in krimpregio's. Hierover informeert de regering de Tweede Kamer per brief gelijktijdig met deze Nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de CDA-fractie vragen waarop de aanneming van de regering is gebaseerd dat verschillende sectorwetten geen of te weinig ruimte geven om slagvaardig om te kunnen gaan met initiatieven tot innovatie. Betreft het hier alleen de problematiek die met krimpregio's te maken heeft, of zijn er ook andere (maatschappelijke) ontwikkelingen die om meer experimenteerruimte in het onderwijs vragen?

De behoefte om slagvaardig om te gaan met initiatieven tot innovatie komt op dit moment voort uit demografische ontwikkelingen en, vanuit een sectoroverstijgend perspectief, de behoefte aan doorlopende

leerlijnen. Daarnaast maakt de toenemende maatschappelijke dynamiek dat er sneller moet kunnen worden ingespeeld op veranderingen. Daarvoor is meer innovatieve kracht nodig, waarbij ook meer experimenteerruimte op zijn plaats is.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering al een idee heeft wat voor initiatieven er de komende tijd aan zitten te komen, en of de regering hier een globaal overzicht van kan geven.

Het huidige vm2-experiment zal juridisch worden geborgd door een amvb op grond van artikel 11a.1 van de WEB. Ook werkt de regering aan experimenteerruimte om de samenwerking tussen vmbo en mbo te verbreden. Verder wijst de regering op de bovenaangekondigde Kamerbrief over het project Sleutelexperimenten.

De leden van de CDA-fractie stellen dat de EWO niet altijd een geschikt instrument is, en vragen of de EWO met deze wetwijziging nog meerwaarde heeft. Zo ja, kan de regering dan aangeven in welke gevallen de EWO een meer geschikte grondslag voor experimenten biedt dan de grondslagen die in de sectorwetten worden opgenomen? Zo nee, wanneer wordt de EWO afgeschaft, zo vragen ten slotte deze leden. De EWO heeft, zoals hiervoor al is opgemerkt, een specifiek doel en een eigen bereik. De EWO biedt, anders dan het voorliggende wetsvoorstel, een grondslag voor bekostiging van experimenten die vallen buiten de kaders van de onderwijswetten voor PO en VO. Op grond van de EWO is het bijvoorbeeld mogelijk, te experimenteren met een nieuwe onderwijstype, dat wil zeggen onderwijs dat niet is geregeld in de sectorwetten voor PO en VO. Een enkele maal bestaat behoefte aan zo'n experiment. Het voorliggende wetsvoorstel heeft een ander doel: binnen de bestaande onderwijsvormen komen tot verbetering van hun kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid. Aldus hebben de EWO en het wetsvoorstel elk een eigen bereik en nut.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom geen aansluiting is gezocht bij de Experimentenwet onderwijs (EWO). Welke voorbeelden van experimenten op basis van de EWO zijn er geweest?

Zoals hiervoor al is opgemerkt, heeft de EWO een specifiek doel en een eigen bereik. Er is geen overlap tussen de EWO en het wetsvoorstel. In het verleden is de EWO gebruikt onder meer om experimenten te bekostigen als de Middenschool en (toen ook het hbo nog onder de EWO viel) de Nieuwe lerarenopleidingen (NLO's).

3. Belang van experimenteerruimte en innovatie in het onderwijs

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting naast de drie genoemde begrippen het begrip «organisatie» noemt. In het wetsvoorstel wordt organisatie niet genoemd als één van de criteria/doelen om af te kunnen wijken van de wet door middel van een experiment. Genoemde leden verzoeken om opheldering op dit punt. Inderdaad is het begrip «organisatie» in het wetsvoorstel niet als een zelfstandig oogmerk voor experimenten opgenomen in de wetteksten van de sectorwetten. In de memorie van toelichting doelt de regering met «organisatie» op sectoroverstijgende samenwerking (dus: anders «georganiseerd» onderwijs) die ten goede komt aan kwaliteit, toegankelijkheid en/of doelmatigheid van het onderwijs. Bijvoorbeeld wel een afzonderlijke onderbouw voor PO in kleine dorpen, met daarnaast een gebundelde bovenbouw.

Houdt de inspectie van het onderwijs toezicht op de experimenten, vragen dezelfde leden, en zo ja, hoe zal zij dit doen? Zo nee, hoe is het toezicht dan geregeld?

Ja. De nu voorgestelde experimenteerbepalingen zullen onderdeel worden van de sectorwetten die ingevolge artikel 1 van de Wet op het onderwijstoezicht worden bestreken door het inspectietoezicht. De Inspectie van het Onderwijs zal toezicht houden op de experimenten. Voordat een experiment start, wordt in overleg met de Inspectie gekeken op welke wijze het toezicht het beste kan worden geregeld.

De leden van de VVD-fractie vragen of het mogelijk is dat een experiment voortijdig wordt stopgezet, mocht gedurende het experiment blijken dat het geen of een negatief effect heeft.

De regering behoudt zich het recht voor, een experiment voortijdig te stoppen, wanneer tussentijds al wordt vastgesteld dat de beoogde doelen niet zullen worden gehaald. De juridische basis hiervoor zal worden opgenomen in de desbetreffende amvb.

Ten slotte vragen de voornoemde leden of de regering voorbeelden kan aandragen van experimenten die op basis van het artikel 1.7a WHW zijn opgestart en al dan niet succesvol zijn afgerond.

De grondslag in de WHW voor experimenteer-amvb's bestaat pas sinds de invoering van de Wet versterking besturing uit 2010. Op die grond is er een amvb inzake «associate degree» (een deel van het onderwijs wordt verzorgd bij een ROC). Hiervan zijn nu nog geen resultaten bekend. Daarnaast is naar aanleiding van de strategische agenda HO een tweetal experimenteer-amvb's voorzien: ten aanzien van «nominaal is normaal» en ten aanzien van flexibiliteit in verband met werkenden.

Ook al voordat artikel 1.7a WHW als experimenteergrondslag beschikbaar was, werd er geëxperimenteerd. Dit gebeurde op grond van specifiek daarvoor in de WHW opgenomen regels. Recentelijk gebeurde dat op het gebied van selectie en differentiatie van collegegeld. Dit experiment heeft daarna geleid tot een reguliere bepaling in de WHW door de wijzigingswet over «Ruim baan voor talent».

Verder valt nog te noemen het Besluit experiment excellentie in het hoger onderwijs van 1 april 2010 (Stb. 2010, 166), op grond waarvan 2 experimenten met selectie worden uitgevoerd. Daarover zijn nog geen resultaten te melden.

De leden van de PvdA-fractie zetten hun ideaalbeeld uiteen dat als uitgangspunt voor een toekomstige situatie zou moeten gelden, en vragen of het voor eeuwig zo moet blijven dat elke nieuwe school binnen een van de vier huidige stromen/denominaties moet blijven vallen.

Dit voorstel van wet gaat over het voorzien in innovatie- en experimenteerruimte, niet over de fundamenten van het stelsel. Binnenkort brengt de Onderwijsraad het advies «Een breed gedragen vrijheid van onderwijs» uit, dat betrekking heeft op de vrijheid van richting en inrichting van het onderwijs. De regering wacht dit advies af voordat wordt ingegaan op fundamentele opmerkingen of gedachten rond artikel 23 van de Grondwet.

Aan uw Kamer is al toegezegd dat er in het voorjaar een beleidsreactie zal komen op het advies van de Onderwijsraad en dat daarbij ook zal worden ingegaan op het rapport «Vrijheid van stichting».

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering ook heeft overwogen om in krimp gemeenten met de onderhavige experimentenwet bij wijze van experiment de mogelijkheid van een Tertium te verkennen naast de openbare en de bijzondere school. Hoe staat de regering tegenover deze gedachte, zo vragen deze leden.

Dat heeft de regering niet overwogen. Wel biedt de wetgeving al de mogelijkheid een samenwerkingsschool te vormen.

Het wetsvoorstel strekt tot verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van de onderwijstypes zoals die nu in de desbetreffende

sectorwetten zijn geregeld. Het biedt geen juridische grondslag voor experimenten die zouden voorzien in afwijking van de tweedeling tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

De leden van de PVV-fractie vragen om welke en hoeveel samenwerkingsverbanden tussen scholen en instellingen uit het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs het ongeveer gaat.

De hierboven genoemde inventarisatie in het kader van het project Sleutelexperimenten, waarover de regering de Tweede Kamer gelijktijdig met deze Nota naar aanleiding van het verslag informeert, zal uitwijzen aan welke samenwerkingsverbanden op dit moment behoefte is.

Dezelfde leden vragen of er in de wetgeving voorwaarden worden opgenomen met betrekking tot de mogelijke experimenten.

De voorgestelde wettelijke bepalingen bieden niet meer dan een kader, want de eigenlijke invulling van een experiment gebeurt in een amvb, die in elk geval zal regelen:

- a. het doel van het experiment;
- b. op welke wijze van welke artikelen van de sectorwetten wordt afgeweken;
- c. de duur van het experiment, en
- d. op welke wijze en aan de hand van welke criteria de met het experiment beoogde effecten worden geëvalueerd.

In de wettekst zelf is bepaald dat een experiment hoogstens 6 jaar duurt. Op grond van de voorhangbepaling in de WVO, WPO en WEC zal de voordracht voor een amvb op grond van die wetten aan de beide Kamers der Staten-Generaal worden voorgelegd.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering aangeeft dat de experimenteerruimte in de sfeer van onderwijskundige samenwerking in afwijking van WPO en/of de WEC onder andere in verband met problematiek van krimpregio's gebruikt kan worden. Kan de regering aangeven of er ook al concrete plannen zijn om hiermee aan de slag te gaan?

Dezelfde vraag stellen deze leden als het gaat om de suggestie dat met deze wetswijziging specifieke arrangementen voor kindcentra waarin onderwijs wordt geïntegreerd met zorg, cultuur of sport mogelijk worden gemaakt.

In paragraaf 2 is uiteengezet welke initiatieven er op dit moment zijn. In de aangekondigde brief over de Sleutelexperimenten zal nader worden ingegaan op de wijze waarop juridische experimenteerruimte zal worden ingevuld voor krimpregio's.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het voornemen om het experiment vm2, dat nu nog is gebaseerd op de Wet overige OCW-subsidies, met terugwerkende kracht te baseren op de experimenteerbepaling die in de WEB, zich verhoudt tot de afspraak in het regeerakkoord dat het vm2-experiment structureel wordt voortgezet en uitgebreid.

Genoemd voornemen zorgt uitsluitend voor de borging van het huidige vm2-experiment. Dit experiment wordt in 2013 geëvalueerd. Deze evaluatie zal met de Tweede Kamer worden gedeeld. In het Actieplan MBO en de beleidsbrief vmbo is aangekondigd nieuwe experimenten mogelijk gemaakt kunnen worden, op grond waarvan de samenwerking tussen vmbo en mbo wordt verbreed. Op dit moment wordt dit voornemen nader uitgewerkt. De uitwerking zal worden neergelegd in een amvb die bij uw Kamer zal worden voorgehangen. Binnen deze nieuwe amvb zal ruimte zijn voor VM2-experimenten.

Ten slotte vragen de leden van de CDA-fractie wat er wordt bedoeld met de volgende zinnen uit de memorie van toelichting: «De reikwijdte van de

experimenten is toegespitst op de kwaliteit, organisatie, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs. Afwijking van bekostigingsvoorschriften kan hier een gevolg van zijn, maar is geen doel op zich om te experimenteren¹.» Wat is, zo vragen deze leden, in dit geval kwaliteit, organisatie, toegankelijkheid en doelmatigheid. De voornoemde leden vragen of het bijvoorbeeld de bedoeling is om met behulp van onderhavig wetsvoorstel af te kunnen wijken van recente wetgeving rondom samenwerkingsscholen en fusietoets.

De regering verwijst allereerst naar de reactie in de paragrafen 2 en 3 van deze Nota naar aanleiding van het verslag op vragen van de leden van de VVD-fractie over de definitie van de vier begrippen.

Het ligt niet voor de hand, experimenten vorm te geven ten aanzien van de nog maar kort geleden in wetgeving verankerde samenwerkingsschool en fusietoets.

De leden van de CDA-fractie, die de opmerking over de bekostiging intrigerend vinden, vragen of het de bedoeling is om bij wijze van experiment de kleine scholentoeslag te wijzigen of af te schaffen. Het is niet de bedoeling om de kleine scholentoeslag af te schaffen. Er zijn wel verzoeken binnengekomen om te experimenteren met de kleine scholentoeslag. Denkbaar zou zijn een experiment waarbij het geld van de kleine scholentoeslag in een regio wordt verstrekt als een toeslag op basis van de leerlingdichtheid in die regio. De schoolbesturen kunnen in zo'n experimenteerregio dan zelf beslissen of zij de toeslag inzetten om kleine scholen in stand te houden, of om de toegankelijkheid anders te organiseren, bijvoorbeeld door leerlingenvervoer.

Ten slotte zijn de leden van de CDA-fractie benieuwd naar de reikwijdte van de experimenten.

De reikwijdte van de experimenten is op grond van de nieuwe wetteksten toegespitst op de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs. Het moet daadwerkelijk om een «experiment» gaan: tijdelijk, met een duidelijk doel en achteraf te evalueren. De experimenteerbepalingen zijn dus niet een uitbreiding van de discretionaire bevoegdheden van een minister. Een experiment heeft ook nooit het oplossen van een enkele casus als doel. Het stichten of openhouden van een specifieke school bij voorbeeld is dus nooit het doel op zich. Het doel van een experiment zal altijd zijn het testen van mogelijk nieuw beleid. Een experiment is daarom altijd tijdelijk en achteraf te evalueren.

De leden van de SP-fractie merken op dat de memorie van toelichting stelt dat met dit wetsvoorstel innovaties en experimenten sneller te bewerkstellen zijn, omdat niet meer telkens een nieuwe wet moet worden gemaakt. Zij vragen wat de visie van de regering is op wetten in Nederland en of de regering van mening is dat onderwijswetten, die democratisch zijn vastgesteld, ten principale moeten worden nageleefd. Vanzelfsprekend geldt als uitgangspunt dat democratisch vastgestelde onderwijswetten moeten worden nageleefd. Van die democratisch vastgestelde wetten kunnen ook bepalingen onderdeel zijn die zijn gericht op experimenten en die tijdelijk en gecontroleerd een afwijking van bepaalde wettelijke voorschriften mogelijk maken. Het is de wetgever zelf die deze ruimte al dan niet biedt.

Tevens vragen de leden van de SP-fractie wat de rol is van de Kamer bij de experimenten die pas na invoering van het wetsvoorstel kunnen worden uitgevoerd.

De voorgestelde wettelijke bepalingen bieden zoals hiervoor al is opgemerkt, niet meer dan een kader, want de eigenlijke invulling van een experiment gebeurt in een amvb, die in elk geval een aantal belangrijke zaken zal regelen, zoals het doel van het experiment, de wijze waarop van

¹ Kamerstuk 33 116, nr. 3, p. 3.

welke artikelen van de sectorwetten wordt afgeweken en de duur van het experiment.

Voor deze amvb geldt wat WPO, WEC en WVO betreft een «voorhangprocedure», die het de Staten-Generaal mogelijk maakt, desgewenst te reageren op het ontwerp van de amvb voordat het voorstel aan de Koningin wordt gedaan om de ontwerp-maatregel om advies voor te leggen aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Pas nadat de amvb is vastgesteld, gepubliceerd en in werking getreden, zijn de daarmee beoogde experimenten ook formeel mogelijk.

Ook informeren de leden van de SP-fractie of alle experimenten expliciet worden voorgelegd aan de Kamer en hoe zij deze kan aanpassen of blokkeren wanneer zij dat nodig acht.

Inderdaad worden alle maatregelen van bestuur die op grond van de nieuwe bepalingen in WPO, WEC en WVO experimenten regelen, aan de Staten-Generaal voorgelegd. Zonder die stap kan geen enkel experiment van start gaan. De Tweede kamer zou naar aanleiding van een overgelegde ontwerp-amvb in overleg kunnen treden met de Minister. Zo'n overleg kan tot uiteenlopende uitkomsten leiden, zoals de toezegging van de Minister, de ontwerp-maatregel niet of niet in de oorspronkelijke vorm door te zetten.

De leden van de SP-fractie vragen welke concrete plannen voor experimenten geen doorgang konden krijgen vanwege restricties in respectievelijk de WPO, WVO, WEC, EWO, WHW en WEB. Welke plannen heeft de regering voor ogen door deze wetten te wijzigen? Welke concrete plannen liggen er al?

In reactie hierop verwijst de regering allereerst naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de PvdA-fractie in paragraaf 1 van deze Nota naar aanleiding van het verslag en naar soortgelijke vragen van de leden van de fracties van VVD en CDA, beantwoord in paragraaf 2. Er waren en zijn geen concrete plannen voor experimenten die geen doorgang konden krijgen vanwege de restricties. Enerzijds omdat dergelijke experimenten niet zijn geopperd juist vanwege de restricties, anderzijds doordat er andere oplossingen zijn gevonden. Zo is bijvoorbeeld het experiment vm2 voor een periode van 4 jaren gebaseerd op de Wet overige OCW-subsidies, vooruitlopend op passende wetgeving.

Ook informeren deze leden in hoeverre met deze wetswijziging ook kan worden geëxperimenteerd met de arbeidsvoorwaarden van werknemers. Dat is voor PO, SO en VO inderdaad mogelijk, met dien verstande dat de arbeidsvoorwaarden grotendeels in decentrale CAO's zijn vastgelegd. De regering wijst er wel op dat experimenteren met de arbeidsvoorwaarden van werknemers alleen in beeld kan komen indien zo'n experiment nadrukkelijk zou strekken tot verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs.

Deze leden vragen in hoeverre werknemers, ouders van minderjarige leerlingen en meerderjarige deelnemers van het onderwijs invloed hebben op deze experimenten.

De medezeggenschapsraad heeft op grond van de Wet medezeggenschap op scholen invloed op deelname van de school aan experimenten. De meningen van werknemers, ouders en leerlingen in PO en VO worden dus serieus meegewogen.

De voornoemde leden van de SP-fractie vragen hoe vaak een experiment, dat maximaal zes jaar mag duren, maximaal verlengd kan worden. Indien hier geen voorschriften over zijn opgenomen, waarom niet?

Het wetsvoorstel voorziet in een maximale duur van 6 jaren. De mogelijkheid van een verlenging is niet geregeld. De regering vindt het

ook niet gewenst om een bepaald experiment zeer langdurig voort te kunnen zetten. Dat wringt met het karakter van een experiment en komt ook op gespannen voet met het zo kort mogelijk toestaan van een situatie waarin wordt afgeweken van een sectorwet. Het moet mogelijk zijn om binnen uiterlijk 6 jaren te beoordelen of een experiment het beoogde doel bereikt. Deze termijn is ook opgenomen in de WHW en de WEB. Alleen als het experiment het beoogde doel bereikt en wordt overgegaan tot wetswijziging, kan het experiment in afwachting van die wetswijziging langer dan zes jaar duren.

Zie in dit verband ook nog de Aanwijzingen voor de regelgeving, nummers 10a en 10b. Deze hebben betrekking op experimenteerbepalingen. In de toelichting bij deze aanwijzingen is aangegeven dat het bij een experiment gaat om het proefondervindelijk vaststellen of een bepaald instrument een bijdrage kan leveren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem. «Gelet op de aard van een experiment dient aan die regeling een tijdelijk karakter te worden gegeven. (...) Tot een experimentele regeling moet, mede gelet op mogelijke strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, niet te snel worden overgegaan. De verwachting moet bestaan dat op het betrokken terrein zinvolle experimenten mogelijk zijn. Indien na afloop van een experiment wordt besloten het experiment om te zetten in algemeen geldende wetgeving, moet worden overwogen of moet worden voorzien in tijdelijke verlenging van het experiment. Het kan uit het oogpunt van rechtszekerheid ongewenst en ook minder efficiënt zijn om voor de terreinen waarop het experiment betrekking heeft gedurende korte tijd weer het oude regime te laten gelden. De experimentele regeling moet dan blijven gelden tot het tijdstip waarop de aanpassing van de wet in werking treedt.»

De leden van de SP-fractie vragen – als de mogelijkheid bestaat een experiment eindeloos door te laten gaan – of er dan nog wel sprake is van een experiment en niet van gewijzigd beleid en of dan niet, met instemming van het parlement, de wet gewijzigd zou moeten worden. Zoals hiervoor is aangegeven, zijn experimenten alleen gedurende een beperkte tijd mogelijk, juist ook om niet langdurig een toestand te laten voortbestaan waarin van de sectorwet wordt afgeweken. Zodra een experiment is geëvalueerd, moet een keuze worden gemaakt: ofwel aanpassing van de sectorwet naar aanleiding van de bevindingen uit het experiment, ofwel afzien van zo'n aanpassing.

De leden van de SP-fractie vragen of het met dit wetsvoorstel mogelijk wordt om (delen van) opleidingen duurder te maken voor deelnemers. Hoe wordt in dat geval de toegankelijkheid van deze opleidingen gewaarborgd, zo vragen deze leden. Zij vinden het een belangrijk uitgangspunt dat een geldelijke bijdrage, anders dan collegegeld in het hoger onderwijs en lesgeld in het mbo, geen voorwaarde mag zijn voor toelating tot een opleiding, en hechten eraan dat publiek onderwijs laagdrempelig toegankelijk is. Deelt de regering het uitgangspunt dat niet de portemonnee maar de talenten en inzet van de deelnemer de toegang tot onderwijs bepalen? Zo ja, waarom dan een wijziging op dit punt? Het is niet aannemelijk dat de experimenteerruimte zal worden benut om van deelnemers in PO, SO en VO een hogere eigen bijdrage te verlangen voor bepaalde delen van hun opleiding. De geboden experimenteerruimte is immers geclausuleerd: alleen met het oog op verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs kan bij wijze van experiment worden afgeweken van bepaalde, nader aan te wijzen voorschriften van de sectorwetten. Het opwerpen van financiële barrières door een hogere eigen bijdrage te eisen zou juist op gespannen voet kunnen staan met die clausule.

Tevens vragen de leden van de SP-fractie wie bepaalt of een school of opleidingen bij een instelling meedoen aan een dergelijk experiment. En in hoeverre is er sprake van inspraak van alle betrokkenen bij experimenten met financiële voorwaarden voor deelname aan een opleiding, zo vragen deze leden.

Zoals hiervoor ook is aangegeven, beslist het bestuur van een school of instelling over meedoen aan een experiment. Daarbij zijn de bepalingen over medezeggenschap van toepassing. Dat geldt ook voor experimenten met financiële voorwaarden voor deelname aan een opleiding.

De leden van de SP-fractie hechten samen met de voor onderwijs verantwoordelijke bewindslieden zeer aan de bevoegdheid van docenten. Zij vinden dat gemorrel aan de benoembaarheid van leraren via de Wet beroepen in het onderwijs heeft gezorgd voor een daling van de kwaliteit van het onderwijs, en stellen dat ook de onderwijsinspectie heeft gewezen op gevaren voor de kwaliteit van het onderwijs wanneer meer leraren worden ingezet die niet bevoegd zijn. Zij vragen welke experimenten mogelijk zijn op het gebied van benoembaarheid van personeel. Ook vragen deze leden hoe de regering voorkomt dat experimenteren met de benoembaarheid van personeel ten koste gaat van de kwaliteit van het onderwijs.

De stelling dat «gemorrel» aan de benoembaarheid van leraren via de Wet op de beroepen in het onderwijs zou hebben gezorgd voor een daling van de kwaliteit van het onderwijs, wordt door de regering geenszins gedeeld. Er zijn haar geen empirische gegevens bekend die deze stelling zouden kunnen onderbouwen. Wel deelt de regering de stelling van de onderwijsinspectie dat er risico is voor de kwaliteit van het onderwijs indien meer leraren worden ingezet die niet bevoegd zijn. Maar die stelling staat geheel los van de wijziging van de diverse sectorwetten in 2006 door de inwerkingtreding van de Wet op de beroepen in het onderwijs.

De leden van de SP vragen welke experimenten op dit vlak mogelijk zijn. De regering wijst erop dat zij in deze zeer terughoudend wil zijn, immers de kwaliteit van de docent is ook in geval van een experiment van heel groot belang als het gaat om de kwaliteit van de prestaties van zijn leerlingen. De kwaliteit van die leraar moet dus goed zijn geborgd en van onbesproken hoog niveau zijn.

De huidige regelgeving biedt al mogelijkheden om bij lagere regelgeving af te wijken van de hoofdlijn van sectorwetten (vooral de WVO) waar het gaat om bekwaamheidseisen. Die hoofdlijn is onder meer opgenomen in artikel 33, eerste lid, van de WVO. Voor het voortgezet onderwijs kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die zijn opgenomen in artikel 33, achtste of dertiende lid. Ook is het mogelijk om, indien nodig en verantwoord, met gebruikmaking van artikel 35a van de WVO te bereiken dat leraren voortgezet onderwijs van de tweede graad meer lessen in het voorbereidend hoger onderwijs kunnen verzorgen.

Welke experimenten verder kunnen worden toegestaan, is niet geheel te voorzien. Met dit wetsvoorstel wordt slechts de ruimte gecreëerd om, alweer indien nodig en verantwoord, experimenten toe te staan. Denkbaar is bijvoorbeeld dat onder voorwaarden de mogelijkheid van artikel 33, vierde lid, WVO, ruimer wordt toegepast, zodat bijvoorbeeld de leraar iets langer gelegenheid heeft om aan zijn scholingsverplichting te voldoen. Denkbaar is ook dat de mogelijkheid van het verzorgen van gastlessen op basis van artikel 33, vijftiende lid, wordt toegestaan voor iets meer dan gemiddeld vier klokuren op jaarbasis.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in hoeverre schoolbesturen zeggenschap houden over eigen onderwijskeuzes en behoud van de richting en inrichting van het onderwijs, wanneer bijvoorbeeld in

krimpgebieden externe druk op schoolbesturen ontstaat om samen te gaan werken.

De autonomie van schoolbesturen wordt niet aangetast. Zoals in paragraaf 1 al is opgemerkt, biedt deze wetswijziging de mogelijkheid om bij amvb op experimentele basis af te wijken van de wet. Dat betekent dat een specifiek juridisch kader kan worden gecreëerd om een bepaald experiment mogelijk te maken. Maar er bestaat niet de mogelijkheid – en dat zou ook niet wenselijk zijn – om schoolbesturen te dwingen deel te nemen aan een experiment: deelname is op vrijwillige basis. Daarnaast gelden de reguliere bepalingen over medezeggenschap bij een voorgenomen besluit van een schoolbestuur om mee te doen aan een experiment.

Een ander voorbeeld is het experiment rondom toelating van driejarigen op scholen. De leden van de CU-fractie vragen hoe de waarborgen voor de autonomie van schoolbesturen in stand blijven. Wat is de zeggenschap van ouders bij een dergelijk experiment met toelating van driejarigen, zo vragen dezelfde leden.

Bij de start van een experiment met toelating van driejarigen tot de school heeft de oudergeleding van de medezeggenschapsraad instemmingsrecht. Ouders zijn niet verplicht om hun kinderen te laten deelnemen aan een experiment met toelating van driejarigen.

De leden van de CU-fractie vragen wat wordt bedoeld met verruiming van mogelijkheden van samenwerking in krimpgebieden. Op welke manier blijft het duale stelsel in stand?

Hierboven is reeds aangegeven dat de regering in de Kamerbrief over het project Sleutelexperimenten ingaat op de mogelijkheden tot samenwerking in krimpregio's.

Deze leden vragen ook, welke toets de waarborgen geeft voor behoud van autonomie van schoolbesturen en voor het respecteren van artikel 23 van de Grondwet.

De autonomie van schoolbesturen in de context van experimenten blijft in stand. Het is het bevoegd gezag zelf dat beslist of de school al dan niet zal meedoen aan een experiment. Leidt een experiment ertoe dat een wetswijziging wordt voorgesteld, dan is het dus ook aan de wetgever zelf om te bepalen welke wijziging dat is en of deze aanvaardbaar is, ook gelet op de autonomie van de scholen. De memorie van toelichting bij een dergelijk wetsvoorstel moet nadrukkelijk ook op dit aspect ingaan.

De leden van de CU-fractie informeren hoe eventuele verruiming van samenwerkingsmogelijkheden in verhouding staat tot de onlangs aangenomen wetgeving over samenwerkingsscholen.

Bij de samenwerkingsschool gaat het om iets anders dan om samenwerking als bedoeld in dit wetsvoorstel. De samenwerkingsschool is onder meer geregeld in artikel 53d van de WVO. Een samenwerkingsschool is een school waarin zowel openbaar onderwijs als bijzonder onderwijs wordt aangeboden. De rechtspersoon die een openbare school in stand houdt en de rechtspersoon die een bijzondere school in stand houdt, zijn bevoegd om de instandhouding van hun scholen over te dragen aan een stichting waarvan het statutaire doel in ieder geval is, het in stand houden van zo'n samenwerkingsschool. De overgang naar een samenwerkingsschool gaat niet gepaard met veranderingen in de onderwijskundige voorschriften die van toepassing zijn.

Wat de verruiming van samenwerkingsmogelijkheden door het voorliggende wetsvoorstel betreft: het ligt zoals hierboven al is opgemerkt niet voor de hand, experimenten vorm te geven ten aanzien van de nog maar kort geleden in wetgeving verankerde samenwerkingsschool.

Tevens vragen de leden van de CU-fractie op welke manier de Kamer wordt betrokken bij het borgen van nieuwe experimenteer ruimte. Zoals hiervoor ook al is opgemerkt, bieden de voorgestelde wettelijke bepalingen niet meer dan een kader, want de eigenlijke invulling van een experiment gebeurt in een amvb, die in elk geval een aantal belangrijke zaken zal regelen, zoals het doel van het experiment, de wijze waarop van welke artikelen van de sectorwetten wordt afgeweken en de duur van het experiment.

Voor deze amvb geldt op grond van WPO, WEC en WVO een «voorhang-procedure», die het de Staten-Generaal mogelijk maakt, desgewenst te reageren op het ontwerp van de amvb voordat het voorstel aan de Koningin wordt gedaan om het ontwerp voor advies voor te leggen aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Pas nadat de amvb is vastgesteld, gepubliceerd en in werking getreden, zijn de daarmee beoogde experimenten ook formeel mogelijk.

Ten slotte vragen de leden van de SP-fractie op welke manier een consultatieronde is geweest op de BES-eilanden onder schoolbesturen. Heeft de regering op basis van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WOL BES), artikel 209, schoolbesturen geconsulteerd over deze wetgeving? Wat was de reactie op deze voorliggende wetgeving, zo vragen de voornoemde leden.

De WOL BES verplicht de Minister niet tot consultatie van de schoolbesturen. De artikelen in Hoofdstuk V, afdeling II, van die wet verplichten de Minister die het aangaat alleen de bestuurscolleges te consulteren wanneer zij worden geraakt door een voorstel tot wijziging van beleid of wetgeving. Het wetsvoorstel raakt de positie van de eilandsbesturen niet of niet rechtstreeks. Omdat het voorstel voorziet in aanpassing van wetgeving die betrekking heeft op Caribisch Nederland, worden de schoolbesturen via de Rijksdienst Caribisch Nederland van het wetsvoorstel op de hoogte gesteld.

4. Financiële gevolgen

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de experimenten worden bekostigd. Ook de leden van de PVV-fractie vragen of en zo ja, op welke manier de regering de scholen financieel zal stimuleren bij het ontwikkelen van en het uit te voeren van innovatieve experimenten binnen verschillende onderwijssectoren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke manier de financiering van experimenten wordt geregeld, en of financiering van experimenten mogelijk ten koste gaat van de reguliere kosten van het onderwijs.

De bekostiging van experimenten kan worden vormgegeven door op aangepaste wijze de reguliere bekostigingsbepalingen van de desbetreffende sectorwet te benutten. Het wetsvoorstel biedt daarvoor de mogelijkheid. Op dit moment is er geen sprake van het financieel stimuleren van het ontwikkelen van innovatieve experimenten.

Het is mogelijk dat bij het opstarten van een experiment scholen een startsubsidie krijgen, maar het is de intentie van de regering om experimenten zo veel mogelijk met gesloten beurzen uit te voeren. Overigens mag experimenteren met de bekostiging geen doel op zich zijn, gezien de doelbepalingen in de nu voorgestelde experimenteerartikelen.

De regering hoopt dat met het bovenstaande voldoende is ingegaan op de gemaakte opmerkingen en de gestelde vragen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart