

Vergaderjaar 2016–2017

33 862

Voorstel van wet van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht

Nr. 25

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 16 december 2016

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 18 augustus 2016 over de evaluatie van de bestaande deugdelijkheidseisen in de onderwijs-wetgeving van het funderend onderwijs (Kamerstuk 33 862, nr. 24).

De vragen en opmerkingen zijn op 22 september 2016 aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voorgelegd. Bij brief van 14 december 2016 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Arends

Inhoud

•	Algemeen	2
•	Context en reikwijdte	2
•	Toets -hedendaagse toepassing en bijdrage aan de onderwijskwaliteit	3
•	Toets – consistentie en effectiviteit in het toezicht	3
•	Uitkomst evaluatie	4
•	Ontbrekende noodzaak	4
•	Actualiseren	5
•	Concretisering ten behoeve van de toezichtspraktijk	5
•	Bijlage: Elke deugdelijkheidseis van commentaar voorzien	6

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief en de bijlage betreffende de herijking van de wettelijke deugdelijkheidseisen primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. De voornoemde leden danken de Staatssecretaris voor de evaluatie. Zij steunen de inzet van de Staatssecretaris om de deugdelijkheidseisen elke vier jaar te evalueren. Zij vragen of deze evaluatie een volgende keer nog anders vorm gaat krijgen. Deze leden hebben op basis van de voorliggende evaluatie nog enkele vragen aan de staatssecretaris. De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige brief. Zij hebben echter op twee punten twijfels.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met veel belangstelling en waardering kennisgenomen van de integrale evaluatie van de deugdelijkheidseisen. De schema's maken op beknopte wijze inzichtelijk welke verwachtingen de wetgever van het bevoegd gezag heeft. Naar de mening van deze leden kan een periodieke herijking dienstbaar zijn aan het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs.

Context en reikwijdte

De leden van de CDA-fractie merken op dat de behoefte binnen zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer om de deugdelijkheidseisen nog eens tegen het licht te houden, ook voortkwam uit het feit dat het soms lastig is om de wettelijke deugdelijkheidseisen terug te vinden in de wet, zij komen verspreid voor in wetten, of anders in amvb's¹. Deze leden vragen de Staatssecretaris waarom hij niet heeft gekozen voor een duidelijke verwijzing naar de vindplaats van de deugdelijkheidseisen. Graag zien deze leden dit tegemoet, zo kan ook voorkomen worden dat de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) zelf de uitvoering vaststelt en daarop handhaaft, zoals indertijd bij de kleutertoets. Dit kan uit oogpunt van zorgvuldigheid en de controlerende taak van de Staten-Generaal niet de bedoeling zijn, zo menen deze leden. Dit komt ook overeen met het advies

¹ amvb: algemene maatregel van bestuur

van de Raad van State bij het wetsvoorstel over minimum leerresultaten² dat alleen de nadere inhoudelijke uitwerking van de deugdelijkheidseisen nader kan worden uitgewerkt bij amvb.

De voornoemde leden lezen dat het ministerie in samenspraak met de inspectie de deugdelijkheidseisen nog eens tegen het licht heeft gehouden. Deze leden vragen waarom er niet voor is gekozen om enkele deskundigen op het gebied van onderwijsrecht hier ook bij te betrekken, bijvoorbeeld de Onderwijsraad, hoogleraren of de Raad van State als het gaat om het daadwerkelijk schrappen van deugdelijkheidseisen. Zij ontvangen graag een reactie hierop. De eerder genoemde leden vragen tevens wie bij de voorgestelde vierjaarlijkse toets worden betrokken, het lijkt deze leden dat ook hier breder naar gekeken moet worden dan alleen door de inspectie. Ook hierop ontvangen zij graag een reactie.

Toets -hedendaagse toepassing en bijdrage aan de onderwijskwaliteit

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre het kabinet de wettelijke evaluatietermijn van vijf jaar verkieslijk vindt boven de termijn van vier jaar. Welke periode zou, mogelijk nog afgezien van deze twee termijnen, het meest wenselijk zijn ten behoeven van het periodieke proces van herijking, zo vragen de voornoemde leden.

Toets – consistentie en effectiviteit in het toezicht

De leden van de CDA-fractie lezen dat in de WEB³ en WHW⁴ een heldere grondslag voor het financiële continuïteitstoezicht wel is opgenomen, maar dat deze ontbreekt in de andere sectorwetten en dat onderzocht wordt of deze lacune opgevuld moet worden. Deze leden vragen de Staatssecretaris of dit daadwerkelijk nodig is omdat deze andere sectorwetten (WPO, WVO⁵, WEC) vanuit de geschiedenis van de Grondwet altijd een zwaardere bescherming hebben gehad. Kan dit niet juist de reden zijn waarom de grondslag voor het financiële continuïteits-toezicht juist wel is opgenomen in de WEB en WHW en niet in de WPO, WEC⁶ en WVO? Zij ontvangen graag een reactie hierop.

De leden van de SGP-fractie vragen wanneer het wetsvoorstel wordt ingediend waarmee een uniforme regeling van het bevoegd gezag in de sectorwetten gestalte krijgt. Deze leden merken op dat het voorstel naar verwachting reeds vorige zomer ingediend zou worden⁷. Gezien de geconstateerde gebreken verwachten zij een spoedige indiening van het voorstel.

De voornoemde leden vragen aandacht voor de verklaring omtrent het gedrag voor ouders die het overblijven begeleiden. Deze leden constateren dat vrijwillige overblijfouders de enige vrijwilligers in het onderwijs zijn die een verklaring omtrent het gedrag dienen aan te vragen, hoewel vrijwilligers bij andere activiteiten soms nog intensiever met leerlingen omgaan. Zij vragen of het kabinet er begrip voor heeft dat dit bij betrok-

² Wetsvoorstel wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht (Kamerstuk 31 828, nr. 4, p. 6)

³ WEB: Wet educatie en beroepsonderwijs

⁴ WHW: Wet op het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek

⁵ WVO: Wet op het voortgezet onderwijs

⁶ WEC: Wet op de expertisecentra

⁷ Vragen van het lid Bisschop inzake de merkwaardige vorm van bestuurlijke samenwerking tussen ROC Amsterdam en ROC Flevoland, door middel van de juridische figuur van een koepelstichting (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2014–2015, nr. 1265)

kenen vreemd overkomt en of een meer consistente regeling niet wenselijk is.

Deze leden krijgen de indruk dat het kabinet de eisen met betrekking tot de resultaten van vroegschoolse educatie ongemoeid wil laten (artikel 167, eerste lid, onderdeel b, en artikel 168 IWPO). Deze leden constateren dat bij deze leerresultaten sprake is van verticale delegatie, aangezien gemeenten zo nodig met doorzettingsmacht resultaten aan scholen kunnen opleggen. Zij vragen in dit verband reactie op de uitspraak van de Staatssecretaris bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel kerndoelen Friese taal⁸, waarin is gesteld dat verticale delegatie slechts in zeer bijzondere uitzonderingssituaties acceptabel is. Zij vragen waarom verticale delegatie bij leerresultaten van vroegschoolse educatie is toegestaan, gelet op het feit dat het over algemene doelen en inhoud gaat die bovendien in heel Nederland van toepassing zijn. Gezien het feit dat leerresultaten aan het einde van het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs ook door de wetgever geregeld zijn, ligt een wettelijke regeling volgens hen in de rede.

Uitkomst evaluatie

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer de voorstellen geëffectueerd worden om de artikelen WPO 10a, 13, 30, 68 en de artikelen WVO 10c, 32d te wijzigen dan wel te schrappen.

Ontbrekende noodzaak

De leden van de VVD-fractie vragen of de Staatssecretaris de observatie van de inspectie over artikel 44 WPO deelt dat het een zaak van de school is of van de ouders is om de gelegenheid te krijgen ondersteunende werkzaamheden te verrichten. Zo ja, wanneer komt deze deugdelijkheidseis voor het onderwijs te vervallen? Zo nee, waarom niet, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de CDA-fractie lezen ook dat bijvoorbeeld art 44 WPO en art 48 WEC over het verrichten van werkzaamheden door ouders op school geen actuele waarde meer zou hebben omdat scholen dit al uit zichzelf doen en hier beleid op voeren. Deze leden vragen aan de Staatssecretaris dat dit dan toch niet de enige reden kan zijn om een deugdelijkheidseis te schrappen, gezien het belang van ouderbetrokkenheid. De huidige bewindspersonen zijn gelukkig ook doordrongen van het belang van ouderbetrokkenheid, maar dat weten we niet van volgende bewindspersonen. Is de Staatssecretaris het dan met deze leden eens dat in een dergelijk geval het ook nodig is om een wetsartikel te hebben die dat borgt, er was immers ooit reden om het artikel op te nemen in de WPO en WEC? Graag ontvangen zij een nadere toelichting hierop.

De leden van de SGP-fractie vragen of zij in het schema artikel 28b van de Wet op het voortgezet onderwijs over het hoofd hebben gezien. Deze leden vragen of de Staatssecretaris kan bevestigen dat het huidige artikel niet langer van nut is, gezien de invulling die de regering in het aanhangige wetsvoorstel⁹ inzake de diagnostische toets aan dit artikel geeft, in samenhang met de wettelijke taken van Stichting CITO.

⁸ Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met het onderwijs in de Friese taal (Kamerstuk 33 618)

⁹ Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES, de Wet college voor toetsen en examens alsmede de Wet op de expertisecentra in verband met onder meer de invoering in het voortgezet onderwijs van een leerlingvolgsysteem, een diagnostische tussentijdse toets en verplichte deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek (leerlingvolgsysteem en diagnostische tussentijdse toets voortgezet onderwijs) (Kamerstuk 33 661)

De voornoemde leden vragen waarom de wetgever uitgebreid zou moeten voorschrijven welke personeelscategorieën er moeten zijn in het voortgezet onderwijs en waarom dit enkel voor het voortgezet onderwijs nodig wordt geacht. Eveneens vragen zij waarom gelet op de beginselen van het rechtspersonenrecht mogelijkheden als het instellen van een centrale directie en het uitoefenen van taken namens het bevoegd gezag nog aanvullend in de sectorwetten opgenomen moeten worden. Deelt het kabinet de mening dat een soberder regeling mogelijk is, zo vragen zij.

Actualiseren

De leden van de CDA-fractie lezen dat artikel 10 WPO over leerresultaten volgens de Staatssecretaris geactualiseerd dient te worden omdat de inspectie, als onderdeel van de ontwikkeling van het toezicht en de wensen uit de praktijk, naar manieren zoekt om de begrippen «opbrengsten» en «resultaten» op termijn breder op te vatten. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel¹⁰ van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog is veel aandacht besteed aan wat objectieve eisen moeten zijn op basis waarvan de inspectie een school beoordeelt en indien nodig sanctioneert, en wat onderdeel is van de zogenaamde kwaliteitseisen. Alleen op basis van de objectieve deugdelijkheidseisen kan de inspectie oordelen of een school voldoet aan deze eisen of niet en niet op basis van subjectieve eisen. Deze leden vragen de Staatssecretaris dan ook of hij het met deze leden eens is dat het breder opvatten van «opbrengsten» en «resultaten» niet valt onder objectieve eisen op basis waarvan de inspectie handhavend kan optreden. Zij ontvangen graag een nadere toelichting hierop.

Concretisering ten behoeve van de toezichtspraktijk

De leden van de VVD-fractie vragen aan de Staatssecretaris ten aanzien van artikel 8 lid 9 WPO, hoe het kan dat de eisen voor onderwijstijd gedetailleerd zijn uitgewerkt, maar dat er nog steeds verwarring ontstaat over vrije dagen en de samenhang met de 4-daagse schoolweek. Zou het in dit kader dan juist niet beter zijn dat de regelgeving minder gedetailleerd wordt zodat er meer ruimte is voor eigen invulling en verantwoording per school?

Deze leden vragen tevens aan de Staatssecretaris of hij de mening van de inspectie over artikel 40c van de WPO deelt, dat er een termijn moet worden vastgesteld waarbinnen de schorsing van een leerling gemeld wordt bij de inspectie. Hoe kan, bij het uitblijven van zo'n termijn, het toezicht gehandhaafd worden op een goede manier? In het mbo¹¹ is dit recent gewijzigd. In hoeverre kunnen wij een vergelijkbaar voorstel verwachten voor het primair onderwijs?

Ten aanzien van de wet op de expertisecentra lezen de leden van deze fractie bij de evaluatie van artikel 40a dat de wetgeving volgens de inspectie moet worden aangepast, zodat schorsing binnen 24 uur gemeld wordt. Waarom is alleen in de WEC deze termijn bij schorsing opgenomen, zo vragen de voornoemde leden. Tevens vragen zij of een vergelijkbare eis ook overgenomen zou kunnen worden in de wet op primair en voortgezet onderwijs.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Staatssecretaris schrijft dat in artikel 8 van de WPO, inzake de onderwijstijd, vrij gedetailleerd regels zijn uitgewerkt, zonder dat altijd helder is hoe deze details ten goede komen aan de onderwijskwaliteit. Hierbij geeft de Staatssecretaris

¹⁰ Kamerstuk 33 862; Handelingen II 2014/15, nr. 101, item 6 en Handelingen II 2015/16, nr. 6, item 8

¹¹ mbo: middelbaar beroepsonderwijs

als voorbeelden de vraag hoeveel vierdaagse schoolweken een school in een jaar mag geven en welke vrije dagen daar wel en niet onder vallen. De voornoemde leden wijzen erop dat de gedetailleerdheid van artikel 8 voortvloeit uit het amendement van de toenmalige leden Hamer, Balemans en Jan de Vries¹², dat de Kamer destijds met algemene stemmen heeft aangenomen. Dit amendement beoogde in 2005 de vijfdaagse schoolweek als regel vast te leggen. Dit was niet alleen ingegeven door de onderwijskwaliteit, maar ook omdat scholen met al te flexibele onderwijstijden ouders van jonge kinderen voor onvoorziene problemen zouden plaatsen, wanneer dezen hun ouderschap zouden combineren met betaald werk. Deze leden zijn van oordeel dat flexibele schooltijden voor moeders geen extra belemmering mogen opwerpen voor deelname aan de arbeidsmarkt. Zij vragen of de Staatssecretaris nader kan toelichten hoe hij nu denkt over dit element en of hij mede in overleg met de Minister, die emancipatie in haar portefeuille heeft, kan bezien welke consequenties dit mag en moet hebben voor de schooltijden in het primair onderwijs.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de eisen inzake verwijdering in de Wet op het voortgezet onderwijs in tegenstelling tot de Wet primair onderwijs niet op het niveau van de formele wet worden geregeld. Zij vragen waarom daarbij niet ook voor het voortgezet onderwijs het uitgangspunt wordt gekozen dat verwijdering slechts mogelijk is wanneer een andere school bereid is gevonden de leerling over te nemen. Deze leden constateren dat het Inrichtingsbesluit slechts procedurele vereisten kent, die weinig houvast bieden. Is de regering bereid een eenduidiger en concreter regeling te treffen, zo vragen zij.

Bijlage: Elke deugdelijkheidseis van commentaar voorzien

De leden van de VVD-fractie hebben allereerst een aantal vragen over de evaluatie van de artikelen onder de WPO. De voornoemde leden vragen waarom artikel 2 niet flexibeler geformuleerd wordt, zodat ruimte geboden wordt aan de verschillen in ontwikkeling van kinderen? In hoeverre zijn de resultaten van de aangehaalde onderzoeken «Naar een nieuwe kleuterperiode in de basisschool»¹³ en «Een goede start voor het jonge kind»¹⁴ in de evaluatie van deze eis meegenomen? Signalen bereiken deze leden dat scholen in een aantal gevallen kinderen, ook al zijn zij al vier jaar, niet toe laten tot de school onder argumentatie van capaciteitsproblemen. Zij vragen of dat onder de huidige definitie van deze deugdelijkheidseis mogelijk en gewenst is.

Daarnaast vragen zij of in artikel 3 en 3a van de WPO de minimale eisen, die gesteld worden aan de bekwaamheid en zedelijkheid van de leraar worden uitgebreid met een permanente screening van leraren zodat het dienstverband, indien nodig, kan worden beëindigd wanneer een VOG¹⁵ wordt ingetrokken.

Voorts vragen de voornoemde leden ten aanzien van artikel 14 in hoeverre er ook kwalitatief naar de klachtenafhandeling op scholen wordt gekeken en de mate waarin de klachtindiener tevreden is met de wijze waarop de klacht is afgehandeld.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de bijlage bij onderhavige brief bij de Wet op het voortgezet onderwijs de mogelijkheid van een extraneï-examen wordt vermeld. Deze eis zou van belang zijn om leerlingen van het voortgezet speciaal onderwijs deels examens te laten

¹² Kamerstuk 29 733, nr. 14.

¹³ Advies van de Onderwijsraad d.d. 26 mei 2010

¹⁴ Advies van de Onderwijsraad d.d. 15 juli 2015

¹⁵ VOG: Verklaring Omtrent het Gedrag

doen op een andere locatie. Deze leden vragen of deze eis een beter en toereikend alternatief biedt voor de wijze waarop veel leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs nu bij staatsexamens worden geconfronteerd met wel negen mondeling examens in drie dagen tijd en daarnaast tien schriftelijke examens in anderhalve maand tijd. Zou op dit punt de deugdelijkheidseis niet moeten worden aangescherpt opdat voor het voortgezet speciaal onderwijs het examen dat de school met examenlicentie zelf afneemt en het extraneï-examen regel worden en het staats-examen uitzondering wordt? Zij vragen tot slot of de Staatssecretaris mogelijkheden ziet om dit te stimuleren.

De leden van de CDA-fractie hebben ook nog enige vragen over de bijlage bij deze brief. Wat wordt bijvoorbeeld precies bedoeld met «waarderingskader» «signaalgestuurd» en «programmatisch handhaven» et cetera? Zij ontvangen graag een nadere toelichting hierop. Dat geldt ook voor de module bestuurlijk handelen. Tot slot vragen zij wat hier precies mee wordt bedoeld. Graag ontvangen zij een toelichting hierop.

II Reactie van de Staatssecretaris

Algemeen

Hierbij bied ik mijn reactie aan op de vragen en opmerkingen van de fracties. Bij de beantwoording volg ik over het algemeen de volgorde van het verslag. Ik dank de leden voor hun inbreng.

De leden van de VVD-fractie vragen of de evaluatie van de deugdelijkheidseisen een volgende keer nog anders vorm gaat krijgen. De evaluatie bestond uit een grondige analyse van de deugdelijkheidseisen. De eisen zijn getoetst op hun hedendaagse toepassing, consistentie en effectiviteit in het toezicht. Uit de analyse is met name naar voren gekomen dat de deugdelijkheidseisen voortdurend onderwerp van gesprek zijn tussen Staten-Generaal en regering. Het resultaat van de evaluatie, het overzicht van alle wettelijke deugdelijkheidseisen en hun waardering, voldoen aan de wensen die in de moties werden geuit. Ik zie geen aanleiding de gehanteerde aanpak fundamenteel te wijzigen.

Context en reikwijdte

De leden van de CDA-fractie merken op dat het soms lastig is om de wettelijke deugdelijkheidseisen terug te vinden in de wet en vragen om een duidelijke verwijzing naar de vindplaats van de deugdelijkheidseisen. In de bijlage is de wettelijke vindplaats per deugdelijkheidseis genoemd. Mede naar aanleiding van het initiatiefwetsvoorstel van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog staat in het nieuwe onderzoekskader van de Inspectie van het Onderwijs (verder: de inspectie) de wettelijke basis vermeld van de zaken waarover de inspectie oordeelt.

Vervolgens vragen de voornoemde leden waarom er niet voor is gekozen om enkele deskundigen op het gebied van onderwijsrecht bij de evaluatie te betrekken, bijvoorbeeld de Onderwijsraad, hoogleraren of de Raad van State als het gaat om het daadwerkelijk schrappen van deugdelijkheidseisen.

De verrichte evaluatie had – in lijn met de ingediende moties – niet als eerste doel vast te stellen of deugdelijkheidseisen geschrapt kunnen worden. Wel is bij de evaluatie een beperkt aantal deugdelijkheidseisen aangetroffen waarvoor de noodzaak ontbreekt.

De Onderwijsraad, hoogleraren en Raad van State zijn hier niet bij betrokken. Adviezen van de Raad van State en Onderwijsraad over deugdelijkheidseisen worden doorgaans gevraagd als een wetsvoorstel in voorbereiding is.

De eerder genoemde leden vragen tevens wie bij de voorgestelde vierjaarlijkse toets worden betrokken.

De deugdelijkheidseisen worden voortdurend herijkt bij het wijzigen van de sectorwetten. Zoals gebruikelijk bij wetgeving worden daarbij diverse andere partijen gehoord, bijvoorbeeld in het kader van de internetconsultatie. Er is vooralsnog geen aanleiding om de vierjaarlijkse toets op een andere wijze te doen dan nu is gedaan.

Toets – hedendaagse toepassing en bijdrage aan de onderwijskwaliteit

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre het kabinet de wettelijke evaluatietermijn van vijf jaar verkieslijk vindt boven de termijn van vier jaar. Welke periode is het meest wenselijk, zo vragen deze leden. Ik ga ervan uit dat evaluatie van de deugdelijkheidseisen bij voorkeur ergens tussen de drie en de vijf jaar kan plaatsvinden, zoals dat in zijn algemeenheid geldt voor de evaluatie van wet- en regelgeving. Daarbij baseer ik mij op het onderzoek van G.J. Veerman (*Evaluatie van wetgeving? Bouwstenen voor beslissingen*, Leiden 2014). Nieuwe deugdelijkheidseisen moeten zich kunnen nestelen, enerzijds om de doelstellingen die worden beoogd te kunnen bereiken, en anderzijds om inzicht te krijgen in eventuele onbedoelde neveneffecten. Een andere afweging die hierbij speelt is dat degelijk evaluatieonderzoek, waarbij mogelijk ook de medewerking nodig is van externe organisaties, eenvoudigweg tijd kost.

Over het algemeen zie ik geen aanleiding om een kortere periode dan tussen de drie en de vijf jaar aan te houden, uitzonderlijke gevallen daargelaten. Een uitzonderlijke situatie kan zich voordoen wanneer in een vroegtijdig stadium al onmiskenbaar blijkt dat een deugdelijkheidseis een geheel andere uitwerking lijkt te hebben dan bedoeld en ingrijpen gewenst is.

Ook voor het hanteren van een langere periode dan vijf jaar zie ik geen aanleiding, gelet op de snelheid waarmee maatschappelijke ontwikkelingen zich voordoen en de daarmee nagenoeg gelijk oplopende behoefte aan actualisering van deugdelijkheidseisen. Vandaar dat ik mij kan vinden in een termijn van vier jaar. Ik heb echter geen principiële bezwaar tegen een termijn van vijf jaar.

Toets – consistentie en effectiviteit van het toezicht

De leden van de CDA-fractie vragen of de grondslag voor het financiële continuïteitstoezicht om grondwettelijke redenen niet in de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op de expertisecentra (WEC) en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) is opgenomen, maar juist wel in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW).

Artikel 23, zevende lid, eerste volzin, van de Grondwet schrijft voor dat het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs wordt bekostigd. Deze bij de Pacificatie van 1917 bereikte financiële gelijkstelling is in de loop der tijd «doorgetrokken» naar het post-leerplichtig onderwijs, tot en met het hoger onderwijs (hogescholen en universiteiten). De wetgever is daartoe, blijkens de tweede volzin van deze bepaling, grondwettelijk niet verplicht. De reden waarom

de grondslag voor het financiële continuïteitstoezicht wel is opgenomen in de WEB en WHW, maar niet in de WPO, WEC en WVO, ligt naar mijn oordeel dan ook niet in de Grondwet. De aanscherping van het toezichtinstrumentarium in de WEB en de WHW houdt verband met het toekennen van een grotere financiële autonomie aan instellingen voor hoger- en beroepsonderwijs.

Het is naar mijn mening van belang dat ook voor het funderend onderwijs een grondslag voor het continuïteitstoezicht wordt opgenomen. Het gaat daarbij om het tijdig detecteren van financiële risico's bij besturen en instellingen. De vraag daarbij is of een instelling financieel gezond is en op korte en langere termijn aan haar financiële verplichtingen kan voldoen. Deze informatie is van belang vanwege de continuïteit van de instelling en in verband met de mogelijke implicaties van financiële problemen voor de kwaliteit van het onderwijs.

De leden van de SGP-fractie vragen wanneer het wetsvoorstel wordt ingediend waarmee een uniforme regeling van het bevoegd gezag in de sectorwetten gestalte krijgt.

Er wordt gewerkt aan een wetsvoorstel tot wijziging van de WHW en de WEB met betrekking tot het bevoegd gezag. De aanpassingen blijken echter ingewikkelder en omvangrijker dan aanvankelijk gedacht. De afgelopen tijd is prioriteit gegeven aan de vele andere wetsvoorstellen op de terreinen van het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs, waardoor een wetsvoorstel begin 2018 tegemoet kan worden gezien.

Vervolgens vragen deze leden aandacht voor de verplichte verklaring omtrent het gedrag (VOG) voor ouders die het overblijven begeleiden. Zij vragen of het kabinet er begrip voor heeft dat dit bij betrokkenen vreemd overkomt en of een meer consistente regeling niet wenselijk is. Sinds 1 augustus 2010 zijn overblijfskrachten verplicht om een VOG te overleggen aan het schoolbestuur. Dat is vastgelegd in artikel 45 van de WPO. Reden hiervoor is dat de meeste overblijfskrachten structurele taken hebben en daar meestal een financiële vergoeding voor krijgen.

Andere vrijwilligers, zoals bijvoorbeeld de «schaakvader» en de «luizenmoeder», hoeven géén VOG te overleggen. De inzet van deze vrijwilligers is in de regel incidenteel. Scholen zijn vaak zeer afhankelijk van hun flexibele inzet en hulp. Een VOG-aanvraag wordt doorgaans binnen drie weken afgehandeld. Die termijn is zodanig lang, dat de flexibele inzet van vrijwilligers onmogelijk zou worden. De inzet van vrijwilligers vindt bovendien vrijwel altijd onder toezicht van een medewerker plaats. Om te voorkomen dat vrijwilligers zich niet meer beschikbaar stellen en om de flexibiliteit in het systeem te handhaven is de VOG niet verplicht voor vrijwilligers. De school heeft altijd de mogelijkheid om zelf aan de vrijwilligers te vragen een VOG te overhandigen.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom verticale delegatie bij leerresultaten van vroegschoolse educatie is toegestaan, aangezien de leerresultaten aan het einde van het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs ook door de wetgever geregeld zijn. Dit mede gezien mijn reactie op de uitspraak bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel kerndoelen Friese taal¹⁶, waarin ik heb gesteld dat verticale delegatie slechts in zeer bijzondere uitzonderingssituaties acceptabel is.

¹⁶ Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met het onderwijs in de Friese taal (Kamerstuk 33 618, nr. 6)

De opvatting van de regering over verticale delegatie zoals uiteengezet bij de behandeling van het wetsvoorstel onderwijs in de Friese taal is de volgende: verticale delegatie is niet zonder meer in strijd met artikel 23 Grondwet, maar daarbij dient wel terughoudendheid te worden betracht. Decentraal onderwijsbeleid op het niveau van medeoverheden is slechts toelaatbaar, indien de formele wetgeving op genoegzame wijze de inhoudelijke normen van de te regelen materie bevat. Er kan alleen sprake zijn van verticale delegatie in zeer bijzondere situaties. De wetgever moet per geval de geoorloofdheid en grenzen van verticale delegatie vaststellen.

Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht (WOT), de WPO en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid blijkt dat er sprake is van een bijzondere situatie, aangezien voorschoolse educatie wordt aangeboden op een voorschoolse voorziening en vroegschoolse educatie op een basisschool. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de doorlopende leerlijn tussen beiden. Tevens wordt vroegschoolse educatie niet op elke school aangeboden, aangezien onderwijsachterstanden niet overal in het land en niet in gelijke mate voorkomen. Om ruimte te laten voor lokaal maatwerk, is ervoor gekozen om scholen en gemeenten uitsluitend te verplichten resultaatafspraken te maken. Zij bepalen zelf wat de inhoud van die afspraken is. Scholen zijn bovendien vrij om te bepalen hoe zij die resultaten willen bereiken.

De regering acht decentralisatie van de leerresultaten van vroegschoolse educatie naar gemeenten aanvaardbaar, zolang de wet de hoofdzaken van de bekostigingsvoorwaarden regelt en aan het bevoegd gezag voldoende rechtsbescherming wordt geboden. Dit is het geval: de kwaliteitseisen van het onderwijs zijn in de wet opgenomen. De rechtsbescherming van scholen is niet gewijzigd. Verder gaat het om bevoegdheden die noodzakelijk zijn voor de coördinatie van op lokale omstandigheden afgestemd beleid. Afspraken tussen gemeenten en scholen over de doorlopende leerlijn en het resultaat van vroegschoolse educatie zijn noodzakelijk in verband met lokale en bovenschoolse problematiek: een school ontvangt leerlingen van diverse voorschoolse voorzieningen.

Met het oog op het belang van de toename van de opbrengsten bij kinderen als er sprake is van een goede doorlopende leerlijn en van kwalitatief volwaardige vroegschoolse educatie na het volgen van kwalitatief volwaardige voorschoolse educatie, is het noodzakelijk dat gemeenten en scholen over deze onderwerpen afspraken maken. De bevoegdheden zijn verder inhoudelijk en procedureel op hoofdlijnen in de wet vastgelegd. De onderwerpen waarover gemeenten en scholen afspraken maken, zijn vastgelegd in de wet. Ten slotte zijn er inhoudelijke en procedurele waarborgen die de vrijheid van richting garanderen: de afspraken gaan alleen over het resultaat van vroegschoolse educatie, er is geen verplichting om afspraken te maken over de inhoud van het vve-programma (Kamerstuk 31 989, nr. 3, p. 19.).

Uitkomst evaluatie

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer de voorstellen geëffectueerd worden om de artikelen 10a, 13, 30 en 68 van de WPO en de artikelen 10c en 32d van de WVO te wijzigen dan wel te schrappen.

Ik verwacht het wetsvoorstel waarmee uitvoering wordt gegeven aan de evaluatie van de deugdelijkheidseisen begin 2018 bij uw Kamer te kunnen indienen. Voor de artikelen 10a en 13 van de WPO wordt opgemerkt dat deze artikelen ook met de initiatiefwet-Bisschop zijn gewijzigd. Verder behoort artikel 68 van de WPO (Centrale dienst) niet tot de artikelen die

ingevolge de evaluatie aangepast zouden moeten worden. Voor artikel 10c van de WVO geldt dat dit artikel al per 1 augustus 2016 is vervallen.

Ontbrekende noodzaak

De leden van de VVD-fractie stelden vragen naar aanleiding van de observatie van de inspectie dat het een zaak van de school of van ouders is om gelegenheid te krijgen ondersteunende werkzaamheden te verrichten. Ik merk ter verduidelijking op dat de genoemde observatie niet van de inspectie komt. De derde kolom van het schema met deugdelijkheidseisen (waar deze observatie genoemd staat) betreft mijn analyse. Op basis daarvan stel ik voor de betreffende bepaling te laten vervallen.

Over de ondersteuning door ouders stelden ook de leden van de CDA-fractie vragen. Zij hechten aan een wettelijke borging voor de ouderbetrokkenheid. Ik ben doordrongen van het belang van ouderbetrokkenheid, maar ben van mening dat artikel 44 WPO – en ook artikel 48 WEC – dit belang niet borgt. Het artikel is verouderd en de bedoeling en formulering ervan passen niet bij de huidige tijdsgeest en inrichting van het onderwijs.

Artikel 44 van de WPO is ingevoerd bij de inwerkingtreding van de Wet op het basisonderwijs in 1985. Het artikel (oorspronkelijk artikel 28) is sindsdien niet meer inhoudelijk gewijzigd of aangepast aan de veranderde omstandigheden. Met de invoering van de Wet op het basisonderwijs werd de oudercommissie door de schoolcommissie vervangen. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het destijds nodig was om «vast te leggen, dat de verantwoordelijkheid voor de gang van zaken in de school blijft berusten bij de directeur en het overige personeel. Het bevoegd gezag zal in overleg met het personeel moeten bepalen welke taken aan de ouders kunnen worden overgelaten en zo nodig enige regels moeten vaststellen voor de uitvoering van die taken.»

Sinds 2007 zijn de verhoudingen tussen ouders, personeel en school vastgelegd in de Wet medezeggenschap op scholen. Het bevoegd gezag heeft instemming nodig bij de vaststelling of wijziging van het beleid met betrekking tot het verrichten van ondersteunende werkzaamheden door ouders ten behoeve van de school en het onderwijs. Hiermee heeft de medezeggenschapsraad dus directe invloed op de vormgeving van ouderbetrokkenheid. Aparte regelingen zoals neergelegd in de betreffende artikelen zijn daarmee niet meer nodig.

Dat het niet meer van deze tijd is om in de wet vast te leggen dat scholen verplicht moeten worden om ouders ruimte te bieden voor ouderbetrokkenheid, wordt ondersteund door het feit dat de inspectie geen signalen ontvangt over overtreding van deze artikelen.

De leden van de SGP-fractie willen weten of artikel 28b van de WVO over het hoofd is gezien. Zij achten dit artikel niet langer van nut, gezien de invulling die de regering in het aanhangige wetsvoorstel¹⁷ inzake de diagnostische toets aan dit artikel geeft, in samenhang met de wettelijke taken van Stichting CITO.

¹⁷ Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES, de Wet college voor toetsen en examens alsmede de Wet op de expertisecentra in verband met onder meer de invoering in het voortgezet onderwijs van een leerlingvolgsysteem, een diagnostische tussentijdse toets en verplichte deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek (leerlingvolgsysteem en diagnostische tussentijdse toets voortgezet onderwijs) (*Kamerstuk* 33 661).

Met «diagnostische toetsen» in het huidige artikel 28b van de WVO wordt niet de diagnostische tussentijdse toets bedoeld die nu in een pilot wordt ontwikkeld (met het streven deze aan het einde van die pilot ter beschikking te stellen aan de markt). Artikel 28b is ingevoegd met de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen en biedt de mogelijkheid om bij amvb diagnostische toetsen Nederlandse taal en rekenen te introduceren. Van deze mogelijkheid is vooralsnog geen gebruik gemaakt.

Wat betreft de diagnostische tussentijdse toets is in het Algemeen Overleg over deze toets van 14 juni 2016 (Kamerstuk 33 661, nr. 11) afgesproken dat de verplichting om deze toets af te leggen, opgenomen in het wetsvoorstel waar de SGP naar verwijst, geen doorgang zal vinden. Dit staat echter los van het huidige artikel 28b van de WVO, dat geen grondslag biedt voor verplichting van een diagnostische tussentijdse toets zoals die de afgelopen jaren ontwikkeld is. Het op 1 november 2016 ingediende initiatief wetsvoorstel (Kamerstuk34 598) van de leden Bisschop en Rog om artikel 28b uit de WVO te schrappen is dan ook overbodig.

Het genoemde wetsvoorstel uit 2013 bevat overigens meer dan de diagnostische tussentijdse toets. Aan het einde van de pilot voor de diagnostische tussentijdse toets wordt uw Kamer geïnformeerd over de aanpassing of intrekking van dit wetsvoorstel.

Ook vragen de voornoemde leden waarom de wetgever uitgebreid zou moeten voorschrijven welke personeelscategorieën er moeten zijn in het voortgezet onderwijs en waarom dit enkel voor het voortgezet onderwijs nodig wordt geacht.

In artikel 29 van de WPO staan de verschillende personeelscategorieën genoemd: directeuren, leraren en onderwijsondersteunend personeel. Naast rechtspositionele gevolgen is de indeling in categorieën ook relevant voor de bekostiging. Elke personeelscategorie kent zijn eigen bekostigingsparameters. Overigens is de opsomming van personeel niet limitatief, invulling van het functiegebouw wordt namelijk verder overgelaten aan het bevoegd gezag (artikel 32, zevende lid, van de WVO) en de cao-partners.

Eveneens vragen zij waarom gelet op de beginselen van het rechtspersonenrecht mogelijkheden als het instellen van een centrale directie en het uitoefenen van taken namens het bevoegd gezag nog aanvullend in de sectorwetten opgenomen moeten worden.

Het rechtspersonenrecht biedt, evenals het verbintenissenrecht, partijen de ruimte om de organisatie naar eigen inzicht in te richten of om bijvoorbeeld een samenwerking van de organisatie met andere organisaties te regelen. Ik vind het echter wenselijk om duidelijkheid te geven over de wijze waarop bekostiging (doelmatig) kan worden besteed en acht het ook van belang dat steeds duidelijk is wie het aanspreekpunt is. De meest verantwoorde keuze is om via een bestuursrechtelijke regeling in een onderwijswet duidelijkheid te scheppen.

Actualiseren

De leden van de CDA-fractie vragen mij of ik ook van mening ben dat het breder opvatten van «opbrengsten» en «resultaten» niet valt onder objectieve eisen op basis waarvan de inspectie handhavend kan optreden. Als de inspectie handhavend optreedt met betrekking tot het niet realiseren van voldoende leerresultaten dient er ook naar mijn mening sprake te zijn van geobjectiveerde eisen. De inspectie werkt voortdurend aan verbetering van de vaststelling van leerresultaten, in samenwerking met de wetenschap en scholen. Hierbij zoekt de inspectie ook naar

manieren om de begrippen «resultaten» of «opbrengsten» breder op te vatten. Als daar objectieve maatstaven uit naar voren komen die bijdragen aan de borging en verbetering van de onderwijskwaliteit, dan is het mogelijk dat er te zijner tijd voorstellen komen voor nieuwe (aanvullende) deugdelijkheidseisen.

Concretisering ten behoeve van de toezichtspraktijk

De leden van de VVD-fractie vragen of artikel 8 van de WPO niet minder gedetailleerd kan, zodat scholen meer ruimte krijgen voor hun eigen invulling en verantwoording.

Ook de leden van de PvdA hebben vragen over dit onderwerp. Zij wijzen er op dat de gedetailleerdheid van artikel 8 voortvloeit uit het amendement van de toenmalige leden Hamer, Balemans en Jan de Vries (Kamerstuk 29 733, nr. 14), dat de Kamer destijds met algemene stemmen heeft aangenomen. Dit amendement beoogde in 2005 de vijfdaagse schoolweek als regel vast te leggen. Zij geven aan dat scholen van oordeel zijn dat flexibele schooltijden voor moeders geen extra belemmering mogen opwerpen voor deelname aan de arbeidsmarkt. Ik deel de mening van de leden van de PvdA-fractie dat schooltijden geen onnodige belemmering mogen opwerpen voor deelname aan de arbeidsmarkt door moeders én vaders. Er is het nodige veranderd sinds 2005. De belangrijkste verandering is dat de Wet medezeggenschap op scholen in 2007 is ingevoerd. Het ouderdeel van de medezeggenschapsraad moet instemmen met de inrichting van de onderwijstijden, inclusief het aantal vierdaagse schoolweken.

Daarnaast is de motie-Van Aartsen/Bos aangenomen (Kamerstuk 30 300, nr. 14) en zijn scholen naar aanleiding daarvan verplicht om zorg te dragen voor buitenschoolse opvang. De zorg voor buitenschoolse opvang geldt ook voor de dagen waarop de school bijvoorbeeld een studiedag inlast. Dit biedt ouders de mogelijkheid om ook tijdens deze dagen te werken.

Uit de evaluatie van het experiment flexibilisering onderwijstijd (Kamerstuk 31 293, nr. 233), waarbinnen scholen de verplichting van de vijfdaagse schoolweek mochten loslaten, blijkt dat de ouders van deze scholen juist erg tevreden zijn. Er is zelfs een positief verband tussen het aantal uren dat ouders werken en de keuze voor flexibele onderwijstijden. Hieruit blijkt dat juist een minder starre benadering kan bijdragen aan deelname aan de arbeidsmarkt. Al met al durf ik te stellen dat flexibele schooltijden tegenwoordig geen extra belemmering meer opwerpen voor deelname aan de arbeidsmarkt.

Ook vragen de leden van de VVD hoe het toezicht van de inspectie op de naleving van artikel 40c van de WPO op een goede manier kan worden uitgevoerd, nu er geen duidelijke termijn is waarbinnen de schorsing van een leerling moet worden gemeld.

Vastlegging van de termijn waarbinnen melding van de schorsing van leerlingen moet worden gedaan bij de inspectie bevordert naar mijn mening de duidelijkheid en naar verwachting ook de melddiscipline bij scholen. Vooral dit laatste is erg belangrijk. Toezicht vindt nu plaats doordat de inspectie alert is op scholen die weinig of geen meldingen doen. Ik wil deze eis in de WEC (artikel 40a), de WPO (artikel 40c) en het Inrichtingsbesluit WVO (artikel 14) opnemen.

De leden van de SGP-fractie hebben vragen over de wijze waarop «verwijdering van leerlingen» in de WVO en WPO geregeld is. Zij zien graag een eenduidigere en concretere regeling.

Verwijdering is een voor leerlingen ingrijpende maatregel. Een dergelijke maatregel moet nimmer lichtvaardig worden genomen en de regelgeving dient daartoe voldoende waarborgen te bevatten. Naar mijn mening is dat ook het geval. Artikel 40, elfde lid, van de WPO bevat de hoofdregel: «Definitieve verwijdering van een leerling vindt niet plaats dan nadat het bevoegd gezag ervoor heeft zorg gedragen dat een andere school bereid is de leerling toe te laten.» Artikel 27, eerste lid, van de WVO bevat een soortgelijke bepaling: «Definitieve verwijdering van een leerling waarop de Leerplichtwet 1969 van toepassing is, vindt niet plaats dan nadat het bevoegd gezag ervoor heeft zorggedragen dat een andere school, (...) bereid is de leerling toe te laten.» Het hoofdelement van verwijdering is in de wet vastgelegd en in het Inrichtingsbesluit WVO zijn procedurele waarborgen vastgelegd.

Bijlage: elke deugdelijkheidseis van commentaar voorzien

De leden van de VVD vragen of artikel 2 van de WPO niet flexibeler geformuleerd kan worden en of de onderzoeken «Naar een nieuwe kleuterperiode in de basisschool» en «Een goede start voor het jonge kind» in de evaluatie van deze eis zijn meegenomen. In artikel 2 van de WPO is vastgelegd dat het basisonderwijs bestemd is voor kinderen vanaf de leeftijd van omstreeks vier jaar en dat het mede de grondslag legt voor het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs. In artikel 8 van de WPO is opgenomen dat het onderwijs moet aansluiten bij de ontwikkeling van kinderen en de eventuele extra ondersteuning die zij nodig hebben. Ik ben van mening dat dit artikel voldoende ruimte biedt voor het aansluiten bij de ontwikkeling van kinderen. Wat betreft de startleeftijd van het onderwijs bestaat flexibiliteit aangezien onderwijs op basis van de Leerplichtwet pas verplicht is vanaf de leeftijd van vijf jaar. Ook de uitstroomleeftijd van het basisonderwijs bevat voldoende mogelijkheden om aan te sluiten bij de ontwikkeling van kinderen. Artikel 39 van de WPO regelt dat leerlingen bij wie naar het oordeel van de directeur van de school de grondslag voor het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs in voldoende mate is gelegd, de school aan het einde van het schooljaar verlaten, mits hierover met de ouders overeenstemming bestaat. In elk geval verlaten de leerlingen de school aan het einde van het schooljaar waarin zij de leeftijd van 14 jaar hebben bereikt. Er is dus flexibiliteit, die echter wel is ingeperkt door de uiterste grenzen van 4 en 14 jaar.

De genoemde adviezen zijn meegewogen in de evaluatie van deze eis. Het kabinet heeft in de brief «Voorschoolse voorzieningen en samenwerking onderwijs en kinderopvang» (Kamerstuk 31 322, nr. 308) een kabinetsreactie gegeven op de adviezen. Belangrijke elementen in dit kader zijn maatregelen die zijn gericht op het verbeteren van de kwaliteit en toegankelijkheid van voorschoolse voorzieningen en een goede samenwerking tussen voorschoolse voorzieningen en het onderwijs. Deze maatregelen zijn van belang voor een goede start van elk kind en een doorgaande ontwikkelingslijn.

De VVD-leden hebben signalen ontvangen waaruit naar voren kwam dat scholen in een aantal gevallen kinderen, ook al zijn zij al vier jaar, niet toelaten tot de school onder argumentatie van capaciteitsproblemen. Het is op grond van artikel 40, vijfde lid, van de WPO, artikel 40, zesde lid, van de WEC en artikel 27, lid 2d, van de WVO mogelijk dat een kind niet kan worden toegelaten tot de school, omdat er geen plaats meer beschikbaar is. Scholen kunnen zelf zekere grenzen trekken bij hun oordeel dat de school vol is. Of die grenzen reëel zijn, blijkt pas achteraf als ouders via een gerechtelijke procedure opkomen tegen een weigering hun kind toe te laten. Dit is ook gewenst, omdat scholen een maximum

aantal leerlingen per groep willen kunnen vaststellen. Dit aantal bewaken zij, omdat zij zich bij een overschrijding niet meer in staat voelen voldoende kwalitatief onderwijs te geven en er bovendien te weinig aandacht kan zijn voor alle leerlingen.

Daarnaast vragen zij of in artikel 3 en 3a van de WPO de minimale eisen, die gesteld worden aan de bekwaamheid en zedelijkheid van de leraar worden uitgebreid met een permanente screening van leraren zodat het dienstverband, indien nodig, kan worden beëindigd wanneer een VOG wordt ingetrokken?

Ik ben in gesprek met verschillende partijen over de huidige systematiek van VOGs. Dit aspect zal ik daarin betrekken. Over de uitkomst hiervan zal ik uw Kamer informeren.

Tenslotte vragen de leden van de VVD of ook kwalitatief naar de klachtenafhandeling wordt gekeken.

Schoolbesturen in het (speciaal) basisonderwijs, voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs zijn sinds de inwerkingtreding van de «Kwaliteitswet» in 1998 wettelijk verplicht te voorzien in een objectieve behandeling van klachten. In 2013 is de klachtenregeling geëvalueerd, waarover uw Kamer op 8 juli 2013 is geïnformeerd (Kamerstuk 33 400 VIII, nr. 157). Uit deze evaluatie blijkt dat zo goed als alle scholen een klachtenregeling hebben en zijn aangesloten bij een klachtencommissie. Uit de evaluatie blijkt ook dat de meerderheid (91 procent) van ouders, leerlingen en personeel neutraal of tevreden is over de manier waarop de school met de klachten omgaat. In de evaluatie zijn ook twee belangrijke verbeterpunten benoemd.

De onderzoekers kwamen tot de conclusie dat verdere professionalisering van de klachtafhandeling mogelijk is door samenvoeging van de verschillende landelijke klachtencommissies. Naar aanleiding hiervan heb ik aangegeven dat het wenselijk is dat er toegewerkt wordt naar één landelijke klachtencommissie, maar dat een eventuele samenvoeging aan de landelijke klachtencommissies zelf is. Een goede afhandeling van klachten staat hierbij voorop. Sinds de evaluatie in 2013 zijn er belangrijke stappen gezet in de verdere professionalisering. Bij de Stichting Onderwijsgeschillen is veel werk gemaakt van de website waarop uitspraken van commissies zijn terug te vinden en voorbeelden van hoe partijen er onderling uit zijn gekomen. De profielorganisaties Vereniging Bijzondere Scholen (VBS) en de Landelijke vereniging voor katholiek en christelijk onderwijs (Verus) hebben de verschillende vormen van onafhankelijke rechtsvoorziening geborgd in één organisatie, de Stichting Geschillen Commissies Bijzonder Onderwijs (GCBO). Dit heeft er toe geleid dat er nu twee secretariaten zijn die de klachtencommissies ondersteunen voor 80 procent van de besturen. Het gaat om de landelijke klachtencommissie die is ondergebracht bij de Stichting Onderwijsgeschillen en de drie commissies zoals ondergebracht bij de GCBO. Er is dus geen sprake van één grote landelijke commissie maar van twee grote landelijke organisaties waar de commissies zijn belegd. Voordeel hiervan is dat dit kan leiden tot gezonde «concurrentie» om de aangesloten scholen goede dienstverlening te bieden. De scholen hebben op hun beurt een keuze welke partij het beste bij hen past.

Uit de evaluatie bleek ook dat de huidige klachtenregeling niet altijd voldoet aan de eisen en verwachtingen van degene die de klachten indient. Belangrijkste punt is dat door de formele en juridische setting de procedure door klagers niet altijd als een «laagdrempelige voorziening» wordt ervaren.

Naar aanleiding hiervan is bij de Stichting Onderwijsgeschillen («landelijke klachtencommissies openbaar en islamitisch onderwijs») een pilot met

mediation gestart, als laagdrempelige voorziening. De ervaringen hiermee zijn positief. Mediation wordt daarom nu aangeboden door de twee grootste klachtencommissies, die van de Stichting Onderwijsgeschillen en die van de (GCBO).

Ik ben voornemens om in 2018 de klachtenregeling opnieuw te evalueren, waarbij ook aandacht zal zijn voor de hierboven genoemde punten.

De leden van de PvdA stelden enkele vragen over de mogelijkheid om als extraneus deel te nemen aan het centraal examen. Zij vragen of deelname aan het examen als extraneus minder belastend is voor een leerling dan het staatsexamen.

Er zijn, vanwege de schaalgrootte en de heterogeniteit van de beperkingen die leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs hebben, verschillende mogelijkheden om in het vso examen te doen. Zo hebben drie scholen een licentie om zelf examens af te nemen. Scholen zonder licentie kunnen de leerlingen als extraneus examen laten doen volgens het programma van toetsing en afsluiting van een school voor voortgezet onderwijs. Ook kunnen zij de leerlingen een staatsexamen laten doen. Een andere optie is examinering via het volwassenonderwijs (vavo). Scholen maken meer gebruik van het staatsexamen dan van de mogelijkheid om de leerling als extraneus examen te laten doen op een reguliere school voor voortgezet onderwijs. Dat is de keuze van de scholen zelf. Het is dan ook geen kwestie van beter of slechter, maar van een keuze die scholen zelf maken. Die keuze is gebaseerd op bijvoorbeeld het aantal leerlingen dat eindexamen doet, de mogelijkheden tot samenwerking met reguliere scholen voor voortgezet onderwijs en de leerlingen zelf. Het staatsexamen biedt meer mogelijkheden om het examen over een aantal jaren te spreiden en het examen aan te passen aan de mogelijkheden en beperkingen van de leerlingen.

Vervolgens vragen deze leden of deze deugdelijkheidseis niet moet worden aangescherpt opdat voor het voortgezet speciaal onderwijs het examen dat de school met examenlicentie zelf afneemt en het extraneus-examen regel worden en het staatsexamen uitzondering wordt?

Ik zie geen aanleiding de keuzemogelijkheden nu te beperken. Met de inwerkingtreding van de Wet kwaliteit (v)so op 1 augustus 2013 is het aantal mogelijkheden voor vso-leerlingen om examen af te leggen, verruimd. Ik heb geen signalen dat scholen onvoldoende op de hoogte zijn om een keuze te maken in de verschillende wijzen waarop de examens kunnen worden afgelegd. In de voorlichting over onder meer de nieuwe profielen in het vmbo wordt aandacht besteed aan de samenwerking (symbiose) tussen regulier en speciaal voortgezet onderwijs en de mogelijkheid om als extraneus examen te doen op een school voor regulier voortgezet onderwijs.

Tenslotte vragen de leden van het CDA een toelichting op het door de inspectie gehanteerde begrippenkader.

Met signaalgestuurd onderzoek wordt bedoeld dat de inspectie onderzoek doet naar aanleiding van signalen (bijvoorbeeld klachten van ouders of leerlingen of berichten in de media). Bij urgente signalen vindt in principe altijd op korte termijn onderzoek plaats.

Programmatische handhaving houdt in dat de inspectie keuzes maakt in de nalevingsonderwerpen waaraan zij in een bepaalde periode speciale aandacht geeft en die zij dan in alle onderzoeken bij besturen en scholen betreft. De keuzes voor de onderwerpen worden bepaald op basis van met name het risico dat een bepaalde norm niet wordt nageleefd en de impact daarvan op de onderwijskwaliteit of de veiligheid. Voor nalevingsonderwerpen die in een bepaalde periode niet gekozen zijn, geldt een signaal gestuurde aanpak.

In het waarderingskader staat wat de inspectie onderzoekt bij een onderwijsinstelling (kwaliteitsgebieden, standaarden en normering). Het waarderingskader is onderdeel van het onderzoekskader, waarin (ook) de werkwijze van de inspectie is beschreven. Als de inspectie bij besturen ernstige tekortkomingen heeft vastgesteld op het gebied van de kwaliteitszorg en/of de financiën en het bestuur deze niet binnen de afgesproken termijn heeft hersteld, dan kan de inspectie op basis van artikel 15 WOT een specifiek onderzoek doen naar het bestuurlijk handelen. Het functioneren van het intern toezicht en de medezeggenschap maakt veelal deel uit van dit onderzoek.

In de module bestuurlijk handelen staat beschreven naar welke zaken de inspectie kijkt bij een onderzoek naar bestuurlijk handelen (beschrijving van indicatoren en aandachtspunten per indicator). De module is geen toezichtkader, maar een werkinstrument van de inspectie.