

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 18 augustus 2016 over de evaluatie van de bestaande deugdelijkheidseisen in de onderwijswetgeving van het funderend onderwijs (Kamerstuk 33 862, nr. 24).

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

De adjunct-griffier van de commissie,
Arends

Inhoud	blz.
• 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 continuïteitstoezicht 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 van de Handelingen II, 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 als voorbeelden de vraag hoeveel vierdaagse schoolweken een school in

¹⁰ Kamerstuk 33 862.

¹¹ mbo: middelbaar beroepsonderwijs.

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 examen te laten doen op een andere locatie. Deze leden vragen of deze eis een beter en

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 (zie ook Parlisonr. 2015Z14135).

¹⁵ VOG: Verklaring Omtrent het Gedrag.

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.