

Samenvatting

Initiatiefwetsvoorstel en amendementen

In juli 2009 heeft het (toenmalig) Kamerlid J.J. van Dijk (CDA) een initiatiefwetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer. De concrete aanleiding voor de indiener was de situatie rond de bekostiging van de lederwijsscholen. Per 1 augustus 2008 bleek een aantal van deze lederwijsscholen publiek bekostigd te worden, ondanks twijfel over de kwaliteit van het onderwijs. Volgens de indiener van het wetsvoorstel bleek dat er onvoldoende mogelijkheden waren om voldoende toezicht uit te voeren op scholen die nog maar net in het systeem van bekostigde scholen zijn opgenomen. Het initiatiefwetsvoorstel beoogt niet de sectorale onderwijswetten te wijzigen, maar de WOT (Wet op het onderwijstoezicht). Binnen een maand na aanvang van de bekostiging van een instelling (voor zover het gaat om primair en voortgezet onderwijs) zou de instelling volgens het voorstel aan de Inspectie gegevens moeten verstrekken met betrekking tot het schoolplan, de bekwaamheid van degenen die onderwijs geven en de voorschriften omtrent de wettelijk geregelde onderwijstijd. De Inspectie moet een risicoanalyse maken als de gegevens niet binnen een maand zijn verstrekt of de Inspectie onvolkomenheden constateert in de aangeleverde gegevens.

Op het wetsvoorstel zijn verschillende amendementen ingediend. Het amendement Kraneveldt-van der Veen c.s. wil de WPO/WVO (respectievelijk Wet op het primair onderwijs/Wet op het voortgezet onderwijs) wijzigen. Het beoogt dat wanneer sprake is van ernstig of structureel tekortschieten in de leerresultaten rekenen en taal of wanneer het schoolbestuur een aanwijzing heeft gekregen, de minister kan besluiten dat de rechtspersoon niet in aanmerking komt voor bekostiging van een nieuwe school of nevenvestiging. Het amendement Dezentjé Hamming-Bluemink c.s. stelt voor de bekwaamheid van leraren, de onderwijstijd en het schoolplan van een nieuwe school te toetsen, alvorens deze op een plan van scholen kan worden geplaatst.

De raad is bij indiening niet gevraagd te adviseren op het wetsvoorstel, wel op de genoemde amendementen Kraneveldt-van der Veen c.s. en Dezentjé Hamming-Bluemink c.s. Ten behoeve van een consistente en afgewogen advisering adviseert de raad over het hele initiatiefwetsvoorstel en de ingediende amendementen.

Algemene lijn: beperking in de vrijheid van stichting slechts bij noodzaak en onder strikte voorwaarden

De raad vindt dat leerlingen recht hebben op goed onderwijs en dat de overheid (die de leerplicht oplegt) gehouden is toezicht te regelen, zodat het onderwijs voldoet aan minimale kwaliteitsmaatstaven. De vrijheid van onderwijs omvat in de optiek van de raad een grondwettelijk recht op stichting van niet-bekostigde en bekostigde scholen, maar dat is geen vrijbrief voor slecht onderwijs.

Volgens de raad verzet artikel 23 Grondwet zich niet principiële tegen iedere voorwaarde die wordt gesteld voordat een school op een plan kan worden gezet. Die voorwaarden moeten wel noodzakelijk, relevant, objectief en proportioneel zijn. Wanneer de overheid (of toezichthoudende instanties zoals de Inspectie) een te grote interpretatievrijheid zou hebben om initiatieven 'aan de poort' te toetsen, kan dit wel strijdig zijn met artikel 23 Grondwet.

Ten aanzien van het initiatiefwetsvoorstel is de raad van oordeel dat de bedoeling en motieven van de indiener van het wetsvoorstel, maar ook van de indieners van de amendementen ondersteund kunnen worden. Leerlingen hebben recht op goed onderwijs, op welke school zij ook les volgen, en eventuele tekortkomingen moeten zo spoedig mogelijk worden vastgesteld. De huidige wetgeving vormt echter geen belemmering voor de voorgestelde verscherping van het toezicht en de sanctioenering.

Concrete aanbevelingen

De Kamer kan overwegen of de voorgestelde instrumenten de beoogde doelen substantieel dichterbij brengen. En als het antwoord negatief is, dan kan het voorstel wellicht beter heroverwogen worden. De raad heeft ten aanzien van zowel het wetsvoorstel zelf als de ingediende amendementen enige verbeteringsvoorstellen gedaan, die met name betrekking hebben op de motivering, het object van regeling en de formulering van de voorgestelde bepalingen. Het initiatiefwetsvoorstel is in algemene zin te heroverwogen en te verduidelijken. De raad is niet overtuigd van de meerwaarde en noodzaak van aanpassing van de WOT en wil de huidige flexibele werkwijze van de Inspectie zo veel mogelijk handhaven.

Concreet doet hij ten aanzien van de ingediende amendementen de volgende voorstellen.

- Het amendement Kraneveldt-van der Veen c.s., dat gaat over het onthouden van bekostiging voor een school/vestiging, kan beperkt blijven tot de situatie waarin sprake is van één of meerdere scholen, waarvan is vastgesteld dat zij ernstig of langdurig tekortschieten als bedoeld in artikel 10a WPO en 23a1 eerste lid WVO. De toelichting zal volgens de raad met name aan kunnen geven dat het tijdelijk moratorium als 'sanctiemiddel' is bedoeld. Wel vermoedt de raad dat een dergelijke maatregel te omzeilen is door middel van aparte rechtspersonen (die eventueel in personele unie met elkaar verbonden zijn). De juridische handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid zijn daarmee in het geding. De wet zal dus moeten bepalen dat bestuurders ook niet mogen participeren in nieuwe rechtspersonen, zolang er sprake is van een school als bedoeld in artikel 10a WPO en 23a1 lid 1 WVO.
- Het amendement Dezentjé Hamming-Bluemink, dat gaat over de voorwaarden waaraan moet worden voldaan voordat een school wordt opgenomen in een (gemeentelijk) plan van scholen, kan beperkt blijven tot de bekwaamheid van de leraren die onderwijs gaan geven, als bedoeld in artikel 3 WPO en 33 WVO. Het schoolplan is volgens de raad niet goed objectief te toetsen als het gaat om een voorspellende waarde ten aanzien van de kwaliteit (dit kan pas na verloop van tijd). In de toelichting kan worden opgenomen dat de toets van bekwaamheid van leraren plaats moet vinden na oprichting, maar vóórdat de bekostigingsbeschikking geëffectueerd wordt. De toetsing moet geschieden door een externe instantie, te weten de inspectie. De raad veronderstelt dat de indieners naast artikel 75 WPO voor het openbaar onderwijs ook artikel 76 WPO voor het bijzonder onderwijs willen wijzigen.
- Het amendement De Vries zou nader toegelicht kunnen worden op empirische evidentie en noodzaak.

Nader debat over artikel 23

De raad heeft eerder (2010b) overwogen dat een algemeen en principiële debat over de reikwijdte en interpretatie van artikel 23 Grondwet aan betekenis wint. De raad zou daarom willen voorstellen het principiële hoofdstuk van dit advies mede te betrekken in een advies dat de raad op verzoek van de Kamer in 2011 zal uitbrengen. Dit advies moet een meer integrale doordenking opleveren van artikel 23 Grondwet, uitmondend in een gezaghebbende interpretatie die in de plaats kan komen van uiteenlopende en incidentele interpretaties. De raad zal hierbij naast experts ook de belangrijkste representanten van de partijen in het onderwijs (deelnemers, leerkrachten, schoolbesturen) betrekken. Een dergelijk gezaghebbend document kan een vergelijkbare functie vervullen als de verkenning uit 2002.

Het advies kan ook bespreken welke strekking of reikwijdte de stichtingsvrijheid van artikel 23 lid 2 Grondwet nu en in de toekomst zou moeten hebben. Het onderscheid tussen niet-bekostigd onderwijs, waarbij de overheid zeer terughoudend zou moeten toezien, en bekostigd onderwijs, waar de overheid juist wel actief zou moeten toezien, is volgens de raad aan het vervagen. Daarmee ontstaat ook de vraag of er subsidie moet zijn voor het (particulier) onderwijs of zelfs individuele particuliere leerplichtigen (via vouchers), nu zij in toenemende mate aan dezelfde kwaliteitseisen als het bekostigd onderwijs moeten voldoen via de Leerplichtwet. De redenering zou dan zijn: de zwaarte van de plicht tot deugdelijkheid van het onderwijs schept een zeker recht tot bekostiging. De raad kan de strekking en de consequenties van een dergelijke gedachtegang in dit (beknopte) advies nog niet overzien, maar constateert wel dat het de moeite waard is een nadere verkenning uit te voeren naar de onderscheiden posities van de verschillende typen onderwijs (bekostigd versus particulier) en de verantwoordelijkheid van de overheid voor financiën en kwaliteit.