W05.12.0098/I

TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL 2

Vergaderjaar 2011-2012

33 218 **Voorstel van wet van het lid Çelik houdende wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs teneinde de regels voor bekostiging van een nieuwe school aan te scherpen**

Nr. 2 **VOORSTEL VAN WET**

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het Wenselijk is de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs aan te scherpen teneinde de regels voor bekostiging van een nieuwe school of nevenvestiging aan te scherpen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I. WIJZIGING VAN DE WET OP HET PRIMAIR ONDERWIJS

In de Wet op het primair onderwijs wordt na artikel 72a in afdeling 1 van Titel IV een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 72b. Weigeringsgrond voor bekostiging

1. Indien de inspectie op basis van een onderzoek als bedoeld in artikel 11 of artikel 15 van de Wet op het onderwijstoezicht, in het inspectierapport, bedoeld in artikel 20 van genoemde wet, tot het oordeel is gekomen dat sprake is van een zeer zwakke school, of indien Onze minister toepassing heeft gegeven aan artikel 164b, eerste lid, kan Onze minister besluiten dat de rechtspersoon die de school in stand houdt niet in aanmerking komt voor bekostiging van een nieuwe school of nevenvestiging.

2. Onze minister geeft de rechtspersoon, alvorens toepassing te geven aan het eerste lid, vier weken de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen.

3. Het eerste en het tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op een rechtspersoon die is opgericht door een of meer bestuurders van de rechtspersoon die de zeer zwakke school, bedoeld in het eerste lid, in stand houdt of ten aanzien waarvan Onze minister toepassing heeft gegeven aan artikel 164b, eerste lid.

ARTIKEL II. WIJZIGING VAN DE WET OP DE EXPERTISECENTRA

In de Wet op de expertisecentra wordt na artikel 73a een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 73b. Weigeringsgrond voor bekostiging

1. Indien de inspectie op basis van een onderzoek als bedoeld in artikel 11 of artikel 15 van de Wet op het onderwijstoezicht, in het inspectierapport, bedoeld in artikel 20 van genoemde wet, tot het oordeel is gekomen dat sprake is van een zeer zwakke school, kan Onze minister besluiten dat de rechtspersoon die de school in stand houdt niet in aanmerking komt voor bekostiging van een nieuwe school of nevenvestiging.
2. Onze minister geeft de rechtspersoon, alvorens toepassing te geven aan het eerste lid, vier weken de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen.
3. Het eerste en het tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op een rechtspersoon die is opgericht door een of meer bestuurders van de rechtspersoon die de zeer zwakke school, bedoeld in het eerste lid, in stand houdt.

ARTIKEL III. WIJZIGING VAN DE WET OP HET VOORTGEZET ONDERWIJS

In de Wet op het voortgezet onderwijs wordt na artikel 64 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 64a. Weigeringsgrond voor bekostiging

1. Indien de inspectie op basis van een onderzoek als bedoeld in artikel 11 of artikel 15 van de Wet op het onderwijstoezicht, in het inspectierapport, bedoeld in artikel 20 van genoemde wet, tot het oordeel is gekomen dat sprake is van een zeer zwakke school, of indien Onze minister toepassing heeft gegeven aan artikel 109a, eerste lid en tweede lid, kan Onze minister besluiten dat de rechtspersoon die de school in stand houdt niet in aanmerking komt voor bekostiging van een nieuwe school of nevenvestiging.
2. Onze Minister geeft de rechtspersoon, alvorens toepassing te geven aan het eerste lid, vier weken de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen.
3. Het eerste lid en het tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op een rechtspersoon die is opgericht door een of meer bestuurders van de rechtspersoon die de zeer zwakke school, bedoeld in het eerste lid, in stand houdt of ten aanzien waarvan Onze minister toepassing heeft gegeven aan artikel 109a, eerste en tweede lid.

ARTIKEL IV

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatste en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven,

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,

W05.12.0098/I
TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL **2**
Vergaderjaar 2011-2012

33 218 **Voorstel van wet van het lid Çelik houdende wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs teneinde de regels voor bekostiging van een nieuwe school aan te scherpen**

Nr. 3 **MEMORIE VAN TOELICHTING**

I. ALGEMEEN

Voor een school is het ernstig als de Onderwijsinspectie haar moet beoordelen als zeer zwak. Voor scholieren is het echter een drama dat zij gedurende de tijd dat de school zeer zwak is, niet het onderwijs krijgen dat zij nodig hebben. Gevolg is dat een belangrijk deel van deze leerlingen een leerachterstand dreigen oplopen waarvan zij in hun verdere schoolloopbaan last hebben.
Dat een school zeer zwak is, is geen verschijnsel dat het schoolbestuur zomaar overkomt. Het is iets dat een school alleen zal overkomen als het schoolbestuur onvoldoende aandacht schenkt aan de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit en de handhaving hiervan.

In de vorige kabinetsperiode hebben de staatssecretarissen Dijksma en Van Bijsterveldt het wetsvoorstel inzake bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten (31 828) door de beide Kamers geloodst. Dit wetsvoorstel gaf de overheid de mogelijkheid om slagvaardig op te treden in gevallen waarbij op een school sprake is van een ernstig tekortschietende onderwijskwaliteit en/of bestuurlijk wanbeheer. Daarmee werd de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de basiskwaliteit van het onderwijs binnen de school specifiek benoemd. Deze eis was een concrete uitwerking van de algemene zorgplicht voor kwaliteit in de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). De wet heeft een juridische basis gelegd als sluitstuk van een gerichte aanpak van kwalitatief zeer zwakke scholen. Deze aanpak wordt daarnaast gekenmerkt door een reeks van preventieve maatregelen om te voorkomen dat scholen zeer zwak worden en om scholen die dat zijn, zich zo snel mogelijk te laten verbeteren.

In 2010 diende het toenmalige Kamerlid Jan Jacob van Dijk een initiatiefwetsvoorstel in over de aanscherping van het toezicht bij nieuw bekostigde scholen (Kamerstukken II, 32 007). Dit wetsvoorstel beoogde te regelen dat de onderwijsinspectie drie maanden na de aanvang van een school een risicoanalyse maakte en de mogelijkheid te scheppen om bij gesignaleerde onvolkomenheden een bekostigingssanctie op te leggen indien deze niet binnen één maand waren hersteld. Over dit wetsvoorstel heeft de Kamer op 15 en 22 april 2010 gedebatteerd. De behandeling kwam echter stil te liggen doordat de initiatiefnemer niet werd herkozen. Mocht het initiatiefwetsvoorstel inzake aanscherping van het toezicht bij nieuw bekostigde scholen worden aangenomen, dan zal dit zeker ertoe bijdragen dat bepaalde problemen inzake de onderwijs–kwaliteit bij nieuw bekostigde scholen kunnen worden aangepakt, maar het is geen panacee.

Het blijft mogelijk dat (leden van) een schoolbestuur dat een zeer zwakke school bestuurt zich in een nieuw avontuur storten en ondanks gebleken falende bestuurskracht een nieuwe school wensen op te richten die eveneens zeer zwak kan blijken. De indiener is van oordeel dat bestuurders die verantwoordelijkheid dragen voor een school die de inspectie als zeer zwak beoordeelt, de mogelijkheid mag worden ontzegd om nieuwe scholen te stichten zolang zij de onderwijskwaliteit niet op een aanvaardbaar niveau hebben weten te brengen. Dit wetsvoorstel beoogt deze mogelijkheid uit te sluiten door te regelen dat (leden van) schoolbesturen die een zeer zwakke school onder hun hoede hebben geen nieuwe school mogen oprichten. Dit is vormgegeven als een weigeringsgrond voor bekostiging. De weigeringsgrond geldt zowel voor bevoegde gezagen van bestaande scholen, die naast een zeer zwakke school die zij onder hun hoede hebben weer een nieuwe school willen oprichten, als voor bestuurders die als natuurlijke persoon binnen een ander bestuur weer verantwoordelijkheid op zich willen nemen om opnieuw een nieuwe school op te richten. Gebleken falende bestuurskracht rechtvaardigt dat bestuurders de mogelijkheid wordt ontzegd om een school op te richten die de overheid bekostigt.
Deze weigeringsgrond voor bekostiging laat onverlet dat de betrokken bestuurders nog wel een particuliere school kunnen oprichten, omdat de wetgeving anders in strijd zou komen met artikel 2 van het eerste protocol van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens[1].

Desalniettemin betekent ook dit artikel niet dat particuliere scholen de volle vrijheid hebben om ondermaats onderwijs te bieden, want men dient ook zonder bekostiging te voldoen aan de Leerplichtwet. Het kan niet zo zijn dat kinderen in de leerplichtige leeftijd niet leren lezen en rekenen, en niet de kans krijgen om zichzelf te ontwikkelen en kennis en vaardigheden op te doen die nodig zijn om goed in de samenleving te functioneren en om het vervolgonderwijs te kunnen genieten waar zij recht op hebben. Voormalig staatssecretaris Dijksma heeft in het

[1] Artikel 2 Protocol van het EVRM luidt:
"No person shall be denied the right to education. In the exercise of any functions which it assumes in relation to education and to teaching, the State shall respect the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions."

verleden particuliere scholen die onderwijs verzorgden dat zozeer tekortschoot dat het niet voldeed aan de Leerplichtwet daarop aangesproken.

De indiener erkent dat het niet altijd de leden van het schoolbestuur kan worden verweten als een school afglijdt tot een zeer zwakke school. Het kan natuurlijk gebeuren dat de schooldirecteur van de ene op de andere dag ernstig ziek wordt en daardoor minder leiding kan geven aan verbeterings- en veranderingsprocessen binnen de school. Ook is het mogelijk dat twee of drie docenten toevalligerwijze allemaal tegelijkertijd ziek worden en het heel lastig is om vervangende docenten te vinden. Ook in zulke gevallen kan echter van de schoolbestuurders worden verwacht dat zij eerst prioriteit geven aan het verhelpen van de problematiek van de zeer zwakke school alvorens een nieuwe school te stichten.

De onderwijsvrijheid is een groot goed, maar kan nooit gelden als een excuus voor kwalitatief slecht onderwijs. Dit moge ook blijken uit het eerste lid van artikel 23 van de Grondwet dat het onderwijs juist een voorwerp van aanhoudende zorg van de regering noemt. Het zijn de eisen van deugdelijkheid die in artikel 23, vijfde lid, expliciet worden genoemd, waarin staat dat die bij wet kunnen worden geregeld. Daar staat niet bij wanneer, of het vooraf wordt getoetst of pas na een maand. De indiener verdedigt een toetsing vooraf.

Administratieve lasten

De onderwijsinspectie houdt reeds bij welke scholen als zeer zwak moeten worden aangemerkt. De administratieve last die dit wetsvoorstel hieraan toevoegt, is dat de bestuursleden van de betreffende scholen worden genoteerd. Dit zijn zeer beperkte administratieve lasten.

Financiële gevolgen

Van dit wetsvoorstel zijn geen noemenswaardige financiële gevolgen te verwachten. Het zal hooguit betekenen dat oprichting van een school nu en dan achterwege zal blijven.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikelen I, II en III

Deze artikelen strekken tot het invoeren van een weigeringsgrond voor bekostiging van nieuwe scholen in de zin van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs. In het eerste lid van deze artikelen wordt geregeld dat de Minister van OC en W onder bepaalde voorwaarden kan besluiten dat de rechtspersoon die de school in stand houdt niet in aanmerking komt voor de bekostiging van een nieuwe school of nevenvestiging. De Minister kan tot een dergelijke beslissing komen wanneer de Inspectie op basis van een onderzoek en het bijbehorende inspectierapport als bedoeld in de Wet op het onderwijstoezicht, tot het oordeel komt dat sprake is van een zeer zwakke school. Voor het eerste lid van de artikelen I en III geldt voorts dat de Minister de bekostiging kan weigeren als uit onderzoek van de Inspectie blijkt dat het onderwijs op de school die de rechtspersoon in stand houdt, ernstig of langdurig tekortschiet.

Het tweede lid bepaalt dat de rechtspersoon als bedoeld in het eerste lid van deze artikelen, de mogelijkheid heeft om zijn zienswijze naar voren te brengen, alvorens de Minister besluit dat deze rechtspersoon niet in aanmerking komt voor bekostiging van een nieuwe school of een nevenvestiging.

Het bovenstaande regime betreffende de weigeringsgronden en het inbrengen van zienswijze is op grond van het derde lid, van overeenkomstige toepassing voor een rechtspersoon die is opgericht door één of meer bestuurders van de rechtspersonen die een zeer zwakke school in stand houdt of waar het onderwijs ernstig en langdurig tekortschiet.

Çelik