

## **29 800 VIII Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2005**

Nr. Verslag van een schriftelijk overleg  
Vastgesteld d.d. ...

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap<sup>1</sup> hebben enkele fracties de behoefte over de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 25 augustus 2005 (Kamerstuk 29 800 VIII, nr. 257) inzake het toezichtkader voor het particulier onderwijs enkele vragen en opmerkingen voor te leggen. Bij brief van ... heeft de minister deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie  
Aptroot

Adjunct-griffier van de commissie  
Jaspers

### **I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de proeve van een toezichtkader voor het niet-bekostigd primair onderwijs. Deze leden constateren met instemming dat dezelfde kwaliteitsaspecten worden gecontroleerd als in het bekostigd onderwijs. In de toelichting wordt gesteld dat bij alle kwaliteitsaspecten er wordt aangesloten bij de visie van de school. De leden van deze fractie vragen of dat in alle gevallen een goed beeld van de kwaliteit van het onderwijs kan opleveren. Een school die bijvoorbeeld uitgaat van kindvolgend onderwijs (leerlingen leren in vrijheid), zonder een gestructureerd leerlingvolgsysteem en zonder objectief inzicht in leerresultaten, kan moeilijk door de inspectie op de kwaliteit beoordeeld worden. Heeft de inspectie het voornemen in gesprekken met iedere leerling de vorderingen en leerresultaten te beoordelen, zo vragen de aan het woord zijnde leden. Dat lijkt deze leden onwerkbaar. Het valt deze leden ook op dat de toelichtingen bij de onderzoeksvragen veelal vrijblijvend en erg aarzelend geformuleerd zijn. Vaak wordt gebruikt gemaakt van formuleringen als 'daar waar nodig zullen nadere vragen gesteld kunnen worden'. Deze leden vragen of zo de inspectie de kwaliteit van het onderwijs in alle gevallen in voldoende mate kan toetsten. Zij vragen de minister deze twijfel weg te nemen. De bovengenoemde leden vragen ook hoe de inspectie bij een (relatief) nieuwe school beoordeelt of de leerresultaten aan het einde van de schoolperiode tenminste op het verwachte niveau liggen en er dus ook een aansluiting op het voortgezet onderwijs wordt gegarandeerd. Wanneer de eerste leerlingen de leeftijd van 12 jaar hebben bereikt, kan dat wel eens te laat zijn, zo stellen deze leden. Verstaan deze leden het goed dat het voor een positieve beoordeling op deze vraag ook nodig is dat een niet bekostigde school de vorderingen van haar leerlingen structureel toetst / evalueert?

Deze leden constateren met instemming dat het niet bekostigd primair onderwijs volledig moet voldoen aan de kerndoelen Nederlandse taal, rekenen en wiskunde. Verder moet er sprake zijn van een breed vormingsaanbod en moeten de leerbronnen bijdragen aan burgerschap, sociale integratie en normen en waarden. Kan het in de ogen van de minister zo zijn dat het onderwijs dan alleen uitgaat van de behoeften van kinderen, zonder dat er een leerlingvolgsysteem is. De leden van deze fractie kunnen zich niet voorstellen dat er voor het behalen van deze kerndoelen alleen maar sprake is van informele leerbronnen. Ondersteunt de staatssecretaris die visie? De leden van deze fractie vragen of het met dit toezichtkader mogelijk is dat niet bekostigde scholen die geen curriculum wensen vast te stellen, op het aspect leerstofaanbod, positief beoordeeld worden door de inspectie. In het toezichtkader is verder de volgende onderzoeksvraag aan de orde: Zorgt de school voor het behoud of verbetering van de kwaliteit van haar onderwijs? Is het waar dat voor een positieve beoordeling op deze vraag het nodig is dat een niet-bekostigde school een kwaliteitszorgsysteem heeft, zo vragen deze leden. Voor niet-bekostigde scholen is geen vaststaand aantal uren verplicht. Is het hierdoor mogelijk dat niet-bekostigde scholen structureel een driedaagse schoolweek hebben, zo vragen deze leden. Zij constateren dat in het schooljaar 2005-2006 gewerkt wordt op basis van deze proeve en op basis daarvan een definitief voorstel voor een toezichtkader wordt uitgewerkt. Deze leden vragen de evaluatie en het definitieve kader ook aan de Kamer voor te leggen. Zij veronderstellen dat de toekomstige wetwijzigingen ook van invloed zijn op het definitieve toezichtkader.

De leden van de VVD-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van de Proeve van een toezichtkader niet-bekostigd primair onderwijs. Zij hebben een vraag over de Proeve van een toezichtkader. De vraag van deze leden is niet zozeer gericht op de Proeve zelf, maar op het gebruik ervan door de minister. Welke rol spelen de rapporten van de inspectie bij behandeling door de minister? De minister geeft aan dat het toezichtkader van de inspectie breder moet zijn dan de aanmerkingcriteria, maar dat alléén het niet voldoen aan de aanmerkingcriteria consequenties heeft voor de school. Hoe verhouden toezichtkader en aanmerkingcriteria zich tot elkaar, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de minister niet te wachten met het formuleren van een visie op de verhouding tussen het verplicht opleggen van de kerndoelen en artikel 23 van de Grondwet tot de daadwerkelijke indiening van het wetsvoorstel, maar daar reeds in deze beantwoording aandacht aan te besteden. Het probleem zit in de eerste plaats in de onduidelijkheid over de invulling van het begrip 'overeenkomstige inrichting'. De minister stelt daarvoor extra criteria, namelijk dat er sprake moet zijn van een doorlopende leerlijn en voorbereiding op zelfstandig functioneren. De leden van deze fractie vragen de minister aan te geven wat de reden is voor het stellen van extra criteria, naast deze verdere invulling van het begrip 'overeenkomstige inrichting'. Had zij hiermee niet kunnen volstaan? Zij vragen de minister in de beantwoording van deze vraag expliciet in te gaan op het noodzakelijkheidvereiste en het proportionaliteitsvereiste. Een nieuw aanmerkingcriterium is dat leerlingen in beginsel binnen een tijdvak van acht aaneensluitende jaren het onderwijsprogramma van de school doorlopen. Voor hoeveel particuliere scholen zou dit een wijziging van de inrichting van hun onderwijs betekenen? Moet een particuliere school niet de ruimte hebben om haar eigen organisatorisch-onderwijskundige inrichting te kiezen, aansluitend bij zijn eigen visie op opvoeding en onderwijs? Kan de minister onderbouwen waarom zij deze eis proportioneel acht, zo vragen deze leden.

Als scholen niet voldoen aan de aanmerkingcriteria dan betekent dit dat ouders niet voldoen aan de Leerplichtwet. Kunnen zij daarvoor verantwoordelijk worden gesteld? De leden van deze fractie vragen de minister of hiermee niet via een achterdeur toch een

vergunningenstelsel wordt gecreëerd? Zo neen, waarom niet? Bij het kwaliteitsaspect *leerstofaanbod* worden als subvragen genoemd of de leerinhouden Nederlandse taal en de leerinhouden rekenen en wiskunde dekkend zijn voor de (herziene) kerndoelen. Betekent het expliciet benoemen van deze kerndoelen dat deze in de praktijk stringenter zullen worden getoetst, zo informeren deze leden. Krijgen scholen ten aanzien van deze kerndoelen nu relatief minder ruimte dan ten aanzien van de realisering van het leerstofaanbod van andere kerndoelen? Kan de minister deze keuze motiveren aan de hand van het proportionaliteitsprincipe en het noodzakelijkheidsvereiste, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Ook de particuliere scholen dienen de ononderhandelbare waarden van onze samenleving over te dragen. De minister geeft aan dat zij daarbij denkt aan democratie, rechtsstaat, burgerschap en aan de verhouding tussen mannen en vrouwen. Door deze voorwaarde in de aanmerkingcriteria op te nemen, is de overheid straks ook in de gelegenheid om te bepalen dat de school geen leerplichtige leerlingen mag lesgeven mocht de school de genoemde waarden niet over willen dragen. De leden van de bovengenoemde fractie vragen de minister de keuze voor deze waarden nader te motiveren. Zijn dit de enige waarden die de zij ononderhandelbaar vindt, zo vragen deze leden. Mede in verband daarmee vragen zij of deze ononderhandelbare waarden niet al voldoende zijn gewaarborgd door het verplicht opleggen van de kerndoelen.

## **II Reactie van de minister**

Het is mij een genoegen u hierbij de reactie aan te kunnen bieden op de vragen van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over mijn brief van 25 augustus jl. betreffende het toezichtkader voor het particulier onderwijs.

De leden van de CDA-fractie constateren dat in het kwaliteitstoezicht bij alle kwaliteitsaspecten wordt aangesloten bij de visie van de school. Zij vragen of dat in alle gevallen een goed beeld van de kwaliteit van dat onderwijs kan opleveren bijvoorbeeld als een school uitgaat van kindvolgend onderwijs zonder een gestructureerd leerlingvolgsysteem en zonder objectief inzicht in leerresultaten.

Naar aanleiding van deze vraag merk ik op dat in de werkwijze die voor het niet bekostigd onderwijs (hierna te noemen het particulier onderwijs) is gekozen een verantwoordingsmodel centraal staat dat ruimte biedt aan de eigen doelen en ambities van de scholen. Bij de ontwikkeling van de Proeve is gestreefd naar een kader dat de minimum waarborggrens bevat, maar daar niet bovenuit gaat. Deze Proeve is een combinatie van de kwaliteitskenmerken uit de WOT en onderdelen van de kwaliteitszorg. Startpunt van het verantwoordingsmodel zijn de eigen prioriteiten van de school. De inspectie gaat daarover met de school het gesprek aan. Aan de hand van de Proeve kan de inspectie beoordelen of de kwaliteit van het onderwijs op de particuliere school 'aan de maat' is. Van alle particuliere scholen, wordt daarbij gevraagd het onderwijs af te stemmen op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen en op hun ontwikkelingsmogelijkheden. Om dit te kunnen doen moeten scholen de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen systematisch volgen (zie subvraag 6.1/7.1 van de Proeve). Het woord systematisch impliceert dat er een systematiek moet zijn (de frequentie waarmee en de wijze waarop het ontwikkelingsniveau wordt vastgesteld, de ontwikkelingssterreinen die worden gevolgd) en criteria op grond waarvan risicoleerlingen worden gesignaleerd. Een school die niet beschikt over voortgangsregistratie waarmee de leervorderingen van leerlingen op de relevante ontwikkelingssterreinen in kaart worden gebracht, krijgt een negatieve beoordeling van de inspectie voor zowel de leerlingenzorg als de leerresultaten (de kwaliteitsaspecten 6, 7 en 8 uit de Proeve). In de wijze waarop de school de leervorderingen registreert, is zij vrij.

In antwoord op de vraag van voornoemde leden of de inspectie het voornemen heeft om de vorderingen op individueel niveau te beoordelen wijs ik erop dat het gelet op de geringe omvang van de particuliere scholen veelal goed mogelijk is om ook op individueel niveau naar leeropbrengsten te kijken. De omvang van de groepen komt namelijk nagenoeg overeen met de steekproef van leerlingenwerk, leerlingdossiers etc die de inspectie bespreekt bij het kwaliteitsonderzoek op bekostigde scholen.

Voor de leden van de CDA-fractie is de (toon van de) toelichting bij de onderzoeksvragen van het toezichtkader reden om mij te vragen of de inspectie de kwaliteit van het onderwijs in alle gevallen in voldoende mate kan toetsen. Zoals eerder is gesteld zijn de doelen en ambities van de school het uitgangspunt voor het toezicht op particuliere scholen. De school verantwoordt zich en kiest daarbij een vorm die bij haar past. De inspectie onderzoekt elk kwaliteitsaspect. Soms zal het voor de inspectie direct duidelijk zijn dat de school in relatie tot een bepaald kwaliteitsaspect de goede dingen doet en de dingen goed doet. Het gekozen verantwoordingsmodel is echter betrekkelijk nieuw voor alle scholen en zeker voor de particuliere scholen waarvoor toezicht op de kwaliteit een nieuw fenomeen is. Het kan daarom zijn dat de inspectie scholen 'op weg moet helpen' bij de verantwoording. Als dat nodig is, kunnen nadere vragen worden gesteld en in de Proeve is per kwaliteitsaspect aangegeven op welk type vragen van de inspectie scholen dan kunnen rekenen. Mede gezien de ervaringen met de Proeve tot nog toe, verwacht ik dat op deze wijze de kwaliteit in alle gevallen in voldoende mate getoetst kan worden. Ik wijs er overigens wel op dat de ervaringen met de Proeve in het schooljaar 2005-2006 nog worden geëvalueerd.

Voornoemde leden vragen naar de wijze waarop de inspectie bij een (relatief) nieuwe school beoordeelt of de leerresultaten aan het einde van de schoolperiode tenminste op het te verwachten niveau liggen en dus de aansluiting op het vervolgonderwijs wordt gegarandeerd. Zij willen weten of het voor een positieve beoordeling op dit aspect nodig is dat een niet-bekostigde school de vorderingen van haar leerlingen structureel toetst/evalueert. Dit laatste is juist (zie het antwoord op de eerste vraag). Voor alle scholen geldt bijvoorbeeld dat in de kerndoelen vastligt wat kinderen op een school voor primair onderwijs moeten leren. 'Hoe' zij dat leren en 'wanneer' zij dat leren is aan de school. Uit de registratie van de voortgang van de ontwikkeling van leerlingen blijkt of er voldoende waarborgen zijn dat er aansluiting is bij vervolgonderwijs op een bij hen passend niveau maar ook of leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften passende zorg en begeleiding krijgen (zie artikel 8, vierde lid van de WPO). Zo niet, dan beoordeelt de inspectie de kwaliteit van de school als onvoldoende.

Wat betreft de vraag van bovengenoemde leden of het in mijn ogen zo kan zijn dat het onderwijs van een particuliere school bij het verplichte onderwijsaanbod alleen uitgaat van de behoeften van de kinderen zonder dat er een leerlingvolgsysteem is, verwijs ik naar mijn antwoord op eerdere vragen. Ook deze scholen moeten de ontwikkeling van hun leerlingen systematisch volgen. De wijze waarop is echter vrij

Deze leden kunnen zich niet voorstellen dat er voor het behalen van de kerndoelen voor Nederlandse taal, rekenen en wiskunde alleen maar sprake kan zijn van informele leerbronnen en willen weten of ik deze visie steun. Ik ben het hier niet met bedoelde leden eens. In het overgrote deel van de (bekostigde) scholen wordt gebruik gemaakt van methode gestuurd onderwijs waarin deelvaardigheden meestal afzonderlijk worden geoefend. Maar ook bijvoorbeeld levensechte situaties bieden voldoende mogelijkheden te leren. In scholen die

kiezen voor het werken met levensechte situaties komen allerlei deelvaardigheden al doende aan de orde. Relevant is dat ze aan de orde komen; het hoe is aan de school.

Eerder genoemde leden vragen mij vervolgens of het met dit toezichtkader mogelijk is dat particuliere scholen die geen curriculum willen vaststellen toch op het aspect leerstofaanbod een positief oordeel krijgen van de inspectie. Dat lijkt mij niet mogelijk.

In de kerndoelen ligt vast 'wat' kinderen moeten leren. Ook scholen die uitgaan van de interesses van leerlingen moeten kunnen aantonen dat leerlingen aan het einde van de schoolperiode minimaal de leerinhouden zoals vastgelegd in de kerndoelen zijn geboden. Dit stelt eisen aan de registratie van de school, leraren en/of leerlingen. Via een registratiesysteem kan verantwoording achteraf plaatsvinden. Als een dergelijk registratiesysteem ontbreekt en dus geen zicht is op welke kerninhouden leerlingen zijn geboden, oordeelt de inspectie op het aspect leerstofaanbod negatief.

De leden van de CDA-fractie willen van mij weten of een particuliere school over een kwaliteitszorgsysteem moet beschikken om positief te kunnen worden beoordeeld op de onderzoeksvraag "Zorgt de school voor het behoud of verbetering van de kwaliteit van haar onderwijs?". Ik neem aan dat deze leden met deze vraag doelen op het gestelde in het slot van de eerste volzin van artikel 12, eerste lid van de WPO. Mijn antwoord op deze vraag is ontkennend. De omvang van deze scholen is voor een dergelijke eis te klein. Het gaat erom dat de school zich verantwoordt. Het gaat erom dat de school de goede dingen doet, de dingen goed doet, met ouders en leerlingen daarover de dialoog aangaat en –daar waar nodig- verbeteringen doorvoert.

Deze leden vragen ook naar de mogelijkheid van een structurele driedaagse schoolweek aangezien voor de particuliere scholen geen vaststaand aantal lessen verplicht is.

Ja, dat is mogelijk. Leerlingen moeten voldoende tijd krijgen om die inzichten te verwerven die noodzakelijk zijn om goed in het voortgezet onderwijs op een bij hen passend niveau te kunnen functioneren. Als de leerresultaten van de leerlingen goed op niveau zijn, beoordeelt de inspectie dit aspect ook bij drie dagen onderwijs op de school (en twee dagen thuis onder begeleiding van ouders of zelfstandig werken) positief. Een voorbeeld van een dergelijke onderwijspraktijk trof de inspectie aan in één van de pilotscholen. Alle leerlingen van groep 8 liepen meer dan vier maanden voor bij het regulier onderwijs; alle leerlingen van groep 2 gingen lezend naar groep 3. De school gaat er bij een structureel driedaagse schoolweek overigens wel vanuit dat er thuis ook aan schoolse taken gewerkt wordt.

Voornoemde leden vragen mij om de evaluatie van het toezichtkader op basis van de toepassing van de Proeve dit schooljaar en de definitieve versie van dit kader aan de Kamer voor te leggen. Zij veronderstellen dat de toekomstige wetwijzigingen ook van invloed zijn op het definitieve kader. Ik zal de resultaten van de evaluatie van de toepassing van de Proeve en de uiteindelijke vorm van het toezichtkader aan de Kamer toezenden. Uiteraard zal de definitieve vorm conform de wetgeving zijn zoals die uiteindelijk in het Staatsblad wordt opgenomen.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar het gebruik van het toezichtkader door de minister en vooral willen zij weten hoe het toezichtkader als geheel en de aanmerkingcriteria zich tot elkaar verhouden. Het toezichtkader bevat de aanmerkingcriteria maar richt zich als toezichtkader voor het kwaliteitstoezicht op meer dan de vaststelling of al dan niet aan de aanmerkingcriteria is voldaan. Indien een particuliere school wel voldoet aan de aanmerkingcriteria maar als onvoldoende wordt beoordeeld op de overige kwaliteitscriteria

(niet behorend tot de aanmerkingcriteria) kan van deze school niet de aanmerking worden ingetrokken. Wel kan ik andere instrumenten zoals bestuurlijke gesprekken aanwenden om de kwaliteit van de school te verbeteren.

De leden van de fractie van de Christen Unie vragen mij om nu al aandacht te besteden aan de relatie tussen het verplichtstellen van de kerndoelen voor het particuliere onderwijs en artikel 23 van de Grondwet en niet te wachten tot de daadwerkelijke indiening van het wetsvoorstel. Het lijkt mij echter nu niet het juiste kader om over de aanmerkingcriteria te spreken. Het gaat nu om een Proeve van het kader voor het toezicht op de kwaliteit van het particulier primair onderwijs. Het al dan niet kunnen hanteren van aanmerkingcriteria in het kader van de leerplichtwet zal aan de orde komen bij de behandeling van het wetsvoorstel.

Voornoemde leden stellen vragen bij het aanmerkingcriterium dat de leerlingen de particuliere basisschool in beginsel binnen een tijdvak van acht opeenvolgende jaren moeten kunnen doorlopen. Zij willen weten voor hoeveel particuliere scholen dat een wijziging van de inrichting betekent en of deze scholen niet de ruimte moeten hebben om hun eigen organisatorische-onderwijskundige inrichting te kiezen en vragen mij de proportionaliteit van dit criterium te onderbouwen. Voornoemde eis is gesteld om te garanderen dat er voor elke basisschoolleerling recht is op voortgezet onderwijs. Daaronder versta ik ook afgerond voortgezet onderwijs dat afgesloten wordt met een basiskwalificatie. Het basisonderwijs is tenslotte basisonderwijs en geen eindonderwijs. Voorkomen moet worden dat een kind zo lang in het basisonderwijs blijft “hangen” dat na het verlaten van dat onderwijs de leerplichtige periode grotendeels voorbij is.

De leden van de fractie van de Christen Unie vragen of ouders er verantwoordelijk voor kunnen worden gesteld als een school niet meer voldoet aan de aanmerkingcriteria. Zij vragen zich af of hiermee toch weer niet een vergunningstelsel wordt gecreëerd. Zoals ik eerder aan de Kamer heb gemeld, ga ik bij mijn komend wetsvoorstel niet uit van een vergunningsstelsel. Ook de discussie hierover moet aan de orde komen tijdens de behandeling van dat wetsvoorstel. Nu gaat het over het toezichtkader.

Voornoemde leden constateren dat bij het kwaliteitsaspect leerstofaanbod bij de kerndoelen Nederlandse taal, reken en wiskunde expliciet wordt gevraagd of dit aanbod dekkend is voor deze kerndoelen. Zij vragen of dit betekent of deze kerndoelen in de praktijk stringenter zullen worden getoetst en of de particuliere scholen bij deze kerndoelen nu minder ruimte krijgen ten aanzien van de realisering van het leerstofaanbod dan bij de overige kerndoelen het geval is. Zij vragen mij de keuze te motiveren.

Ja, er zal op bedoelde kerndoelen inderdaad stringenter worden getoetst: dat hangt samen met de wijze waarop deze kerndoelen zijn omschreven. Voor sommige leergebieden gelden precieze, gedetailleerde, omschrijvingen van de kerndoelen. Voor andere leergebieden zijn de omschrijvingen globaler. Bij globaal omschreven kerndoelen hebben scholen meer ruimte voor eigen invullingen dan bij de meer precies en gedetailleerd omschreven kerndoelen. Om een doorgaande leerlijn naar het vervolgonderwijs te waarborgen is het noodzakelijk voor leergebieden als Nederlandse taal en rekenen/wiskunde zeer precieze leerdoelen te formuleren. Voor leergebieden als kunstzinnige oriëntatie en kennisgebieden kan meer differentiatie in het onderwijsaanbod worden toegelaten. Het toezicht is op dit verschil afgestemd. Voornoemd verschil in omschrijving, ruimte en toetsing geldt overigens ook voor het bekostigde primair onderwijs.

De leden van de fractie van de Christen Unie stellen vragen naar wat ik eerder ononderhandelbare waarden van onze samenleving noemde die ook particuliere scholen

moeten overdragen. Ik vind het zeer belangrijk dat de waarden van onze democratische rechtstaat ook worden geborgd in het particulier onderwijs. Ik hecht er daarom aan dat ook het onderwijs op particuliere scholen mede is gericht op sociale integratie en actief burgerschap. De algemene bepaling die als gevolg van het initiatiefwetsvoorstel van de leden van uw Kamer Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt voor bekostigde scholen zal gelden, zal daarom wat mij betreft ook in de aanmerkingcriteria voor het particulier onderwijs worden opgenomen.