

Vergaderjaar 2011–2012

33 116

Wijziging van enkele onderwijswetten om te voorzien in een brede en duurzame grondslag voor innovatie experimenten (Innovatieve experimenteerruimte onderwijs)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 16 februari 2012

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Aanleiding	2
3. Belang van experimenteerruimte en innovatie in het onderwijs	3
4. Financiële gevolgen	6

¹ Samenstelling:

Leden: Ham, B. van der (D66), Bochove, B.J. van (CDA), voorzitter, Miltenburg, A. van (VVD), Ortega-Martijn, C.A. (CU), Bosma, M. (PVV), Dijk, J.J. van (SP), Dibi, T. (GL), Wolbert, A.G. (PvdA), ondervoorzitter, Biskop, J.J.G.M. (CDA), Smits, M. (SP), Elias, T.M.Ch. (VVD), Beertema, H.J. (PVV), Dijkstra, P.A. (D66), Jadnanansing, T.M. (PvdA), Dekken, T.R. van (PvdA), Dijkgraaf, E. (SGP), Çelik, M. (PvdA), Lucas, A.W. (VVD), Klaveren, J.J. van (PVV), Klaver, J.F. (GL), Liefde, B.C. de (VVD), Werf, M.C.I. van der (CDA) en Hazekamp, A.A.H. (PvdD).

Plv. leden: Koşer Kaya, F. (D66), Ferrier, K.G. (CDA), Burg, B.I. van der (VVD), Schouten, C.J. (CU), Dille, W.R. (PVV), Kooiman, C.J.E. (SP), Peters, M. (GL), Dam, M.H.P. van (PvdA), Haverkamp, M.C. (CDA), Wit, J.M.A.M. de (SP), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Mos, R. de (PVV), Pechtold, A. (D66), Dijsselbloem, J.R.V.A. (PvdA), Klijnsma, J. (PvdA), Staaij, C.G. van der (SGP), Hamer, M.I. (PvdA), Harbers, M.G.J. (VVD), Gerbrands, K. (PVV), Sap, J.C.M. (GL), Berckmoes-Duindam, Y. (VVD), Rouwe, S. de (CDA) en Ouwehand, E. (PvdD).

1. Inleiding

De leden van de VVD fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel innovatieve experimenteerruimte onderwijs. Genoemde leden zien de voordelen van het creëren van ruimte voor experimenten in het onderwijs, geënt op artikel 1.7a Wet op het Hoger Onderwijs, voor onder meer het vinden van oplossingen voor problematiek in de krimpregio's. Deze leden staan zéér open voor innovatie en vernieuwingen in het onderwijs. Daarom zijn bijvoorbeeld op haar instigatie de resultaten van topdialoog ICT-innovatie in het onderwijs aangenomen door de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Helaas is er nogal eens een gebrek aan vernieuwingsdrift in het onderwijs. Daarom is het van belang de experimenten die wel worden uitgevoerd een solide wettelijke basis te geven en het doen van experimenten makkelijker te maken. Op die manier wordt ruimte gecreëerd om nieuwe ideeën te testen die – als zij succesvol blijken – ten goede zullen komen aan het Nederlandse onderwijs door ze in de wet op te kunnen nemen. De leden zien aanleiding tot het stellen van enige vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij signaleren dat de onderwijswetgeving een slagvaardig onderwijsbeleid te vaak in de weg zit en kansen om in te spelen op ontwikkelingen te vaak onnodig frustrereert. Wat dat betreft, betekent het wetsvoorstel een stap in de goede richting. Zij vragen zich echter af of er niet nog wat verder kan en moet worden gedaan.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van enkele onderwijswetten om te voorzien in een brede en duurzame grondslag voor innovatieve experimenten (Innovatieve experimenteerruimte onderwijs). De leden staan zeer positief tegenover mogelijkheid voor innovatieve experimenteerruimte in het onderwijs ten behoeve van kwaliteitsverbetering in het onderwijs.

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel innovatieve experimenteerruimte onderwijs. Dit wetsvoorstel regelt een brede en duurzame grondslag voor innovatieve experimenten. Dat succesvolle experimenten, zoals de vm2-trajecten¹ hierdoor een betere wettelijke borging krijgen wordt toegejuicht door de leden. Zij hebben tijdens de begrotingsbehandeling OCW 2012 gepleit voor regelarm onderwijs. Deze leden zien met deze wetswijziging mogelijkheden om snel met experimenten rond dergelijk regelarm onderwijs aan de slag te gaan.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De wet kan soms star zijn, waardoor vernieuwing en innovatie stroef verlopen of soms niet eens van de grond komen. Daarom is het goed dat er ruimte is om in het onderwijs te experimenteren. Dit moet echter altijd gebeuren in goed overleg met alle betrokkenen en mag nooit ten koste gaan van kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid van het onderwijs. Daarvoor is de taak van het publieke onderwijs te kostbaar.

Ook de leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de Wet Innovatieve experimenteerruimte onderwijs. Zij erkennen dat experimenten meerwaarde kunnen hebben om het onderwijs te verbeteren, bijvoorbeeld door de aansluiting tussen vmbo en mbo te versterken en schooluitval tegen te gaan. De leden hebben echter wel zorgen over de zeggenschap van individuele schoolbesturen en van ouders bij deze wetwijziging over experimenten in hun onderwijssector of in hun regio.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De voornoemde leden vragen wat de meerwaarde is van de afzonderlijke experimentenwet naast de experimenteerbepalingen die in de sectorwetten zijn en worden opgenomen. Zij vragen in hoeverre het wenselijk is naast de experimenteerbepalingen in sectorwetten een afzonderlijke experimentenwet te laten bestaan.

2. Aanleiding

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting stelt dat er een toenemende behoefte is aan innovatieve ruimte en dat daar tot nu toe op ad hoc basis in is voorzien. In hoeveel gevallen en hoe, zo vragen deze leden, is tot op heden voorzien in een ad hoc oplossing. Experimenten dienen gericht te zijn op het verbeteren van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Genoemde begrippen zijn op meerdere wijzen te definiëren en uit te leggen. Kan de regering toelichten wat haar definitie van genoemde begrippen is, zo vragen de voornoemde leden.

¹ vm2-traject: een geïntegreerde leerroute vmbo-mbo niveau 2.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering aangeeft dat de reikwijdte van de experimenten is toegespitst op de kwaliteit, organisatie, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs. In de schriftelijke beantwoording van vragen die door hen zijn gesteld tijdens de afgelopen begrotingsbehandeling, heeft de minister aangegeven dit wetsvoorstel als middel te zien om met een experiment rond regelarme zones in het onderwijs te beginnen. De voornoemde leden vragen het kabinet om, met inachtneming van het 10-puntenplan dat de CDA-fractie tijdens de begroting heeft ingediend, zo spoedig mogelijk met een algemene maatregel van bestuur (AMvB) met deze strekking te komen. Is het mogelijk om al bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel te zorgen voor een AMvB? De regering geeft aan dat verschillende sectorwetten geen of te weinig ruimte geven om slagvaardig om te kunnen gaan met initiatieven tot innovatie. Ze geeft daarbij aan dat dergelijke initiatieven de komende jaren meer dan ooit aan de orde zullen zijn. De leden vragen waarop deze aanname is gebaseerd. Betreft het hier alleen de problematiek die met krimpregio's te maken heeft, of zijn er ook andere (maatschappelijke) ontwikkelingen die om meer experimenteerimte in het onderwijs vragen? De voornoemde leden vragen of de regering al een idee heeft wat voor initiatieven er de komende tijd aan zitten te komen. De leden vragen tevens of de regering hier een globaal overzicht van kan geven. De Experimentenwet Onderwijs (EWO) is niet altijd een geschikt instrument, zo stelt de regering. Deze leden vragen of de EWO met deze wetswijziging nog meerwaarde heeft. Zo ja, kan de regering dan aangeven in welke gevallen de EWO een meer geschikte grondslag voor experimenten biedt dan de grondslagen die in de sectorwetten worden opgenomen? Zo nee, wanneer wordt de EWO afgeschaft, zo vragen ten slotte deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom geen aansluiting is gezocht bij de Experimentenwet Onderwijs (EWO). Welke voorbeelden van experimenten op basis van de EWO zijn er geweest, zo vragen de voornoemde leden.

3. Belang van experimenteerimte en innovatie in het onderwijs

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting¹ naast de drie genoemde begrippen het begrip «organisatie» noemt. In het wetsvoorstel wordt organisatie niet genoemd als één van de criteria/doelen om af te kunnen wijken van de wet door middel van een experiment. Genoemde leden verzoeken om opheldering op dit punt. Houdt de inspectie van het onderwijs toezicht op de experimenten, vragen deze leden, en zo ja, hoe zal zij dit doen? Zo nee, hoe is het toezicht dan geregeld? Zij vragen of het mogelijk is dat een experiment voortijdig wordt stopgezet, mocht gedurende het experiment blijken dat het geen of een negatief effect heeft. Ten slotte vragen de voornoemde leden of de regering voorbeelden kan aandragen van experimenten die op basis van het artikel 1.7a Wet op het Hoger Onderwijs zijn opgestart en al dan niet succesvol zijn afgerond.

Naar het idee van de leden van de PvdA-fractie zou men als uitgangspunt voor een toekomstige situatie uit moeten gaan van het ideaalbeeld. Dat ziet er voor hen zo uit dat de school van de toekomst de volgende kenmerken krijgt:

- ze is algemeen toegankelijk,
- elke bevoegde docent met een verklaring van goed gedrag is er benoembaar,
- de school is actief pluriform,
- er heerst wederzijds respect en
- er is ruime aandacht voor levensbeschouwing in de volle breedte.

¹ Kamerstuk 33 116, nr. 3, p. 3

Met deze uitgangspunten draagt men volgens de voornoemde leden op de beste manier bij aan het opleiden en voorbereiden van jonge mensen op hun toekomstige rollen in de diverse samenleving van de 21ste eeuw. Deze uitgangspunten zouden naar het idee van deze leden voor elke school moeten gelden. De overheid zou hier dan ook een belangrijke rol bij moeten spelen. De leden verwijzen naar het concept SCHOOL, zoals de Vereniging Openbaar Onderwijs dit in haar missie bepleit. Het betreft school in kapitale letters zonder een adjectief ervoor, dus zonder de voorvoegsels openbaar, katholiek, protestants-christelijk, islamitisch of welk voorvoegsel dan ook. Het betreft een school waar ieder kind welkom is, met aandacht en ruimte voor levensbeschouwing en geloof. De voornoemde leden realiseren zich ook dat men wel met de huidige situatie zit waarbij de overgrote meerderheid van de scholen voor onderwijs op een levensbeschouwelijke grondslag haar naam niet (volledig) waarmaakt. Het grootste deel van de bijzondere scholen is al algemeen toegankelijk en doet heel weinig met levensbeschouwing. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat ook het openbaar onderwijs met haar identiteit worstelt. De meeste ouders willen kwalitatief goed onderwijs. Dat heeft in hun ogen steeds minder met denominatie te maken en veel meer met afstand, sfeer en pedagogisch/didactische eigenschappen. Toch moet elke nieuwe school binnen een van de vier huidige stromen/denominaties komen te vallen. Deze leden vragen of dit wel voor eeuwig en altijd zo moet blijven. Naar hun idee gaat het steeds weer om de afweging van vrijheid ten opzichte van gelijkheid: de vrijheid van stichting van scholen binnen artikel 23 van de Grondwet en de gelijke kansen voor elk kind, die verbonden zijn met de genoemde kenmerken van de ideale school en daarbij speelt de overheid als hoeder en bewaarder een belangrijke rol. Zoals altijd speelt op de achtergrond de afweging vrijheid van het individu en van organisaties en de rol van de overheid als hoeder van het algemeen belang. Onderwijs is echter te belangrijk voor onze samenleving om uit handen te geven. De overheid moet haar verantwoordelijkheid nemen. Zij vragen of de regering ook heeft overwogen om in krimp gemeenten met de onderhavige experimentenwet bij wijze van experiment de mogelijkheid van een Tertium te verkennen naast de openbare en de bijzondere school. In krimp gemeenten bestaat immers een noodzaak om het onderwijs zoveel mogelijk overeind te houden en bestaat er een noodzaak tot samenwerking, waarbij het concept «school» ook juist een kans kan betekenen. Zo'n school wordt dan pas officieel in het Tertium geplaatst als het niet alleen voldoet aan de algemene kwaliteitstoets, maar het liefste ook als het voldoet aan de genoemde kenmerken van een school van de 21ste eeuw. Zij vragen hoe de regering tegenover deze gedachte staat.

De leden van de PVV-fractie constateren dat naast de mogelijkheid voor innovatieve experimenteerruimte in het onderwijs ten behoeve van kwaliteitsverbetering in het onderwijs het wetsvoorstel ook een grondslag biedt voor experimentele samenwerkingsverbanden tussen scholen en instellingen uit het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Dit past goed in het kader van het streven van dit kabinet naar de kwaliteitsverbetering in het onderwijs. De leden vragen om welke en hoeveel samenwerkingsverbanden tussen scholen en instellingen uit het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs het ongeveer gaat. Deze leden vragen tevens of er in de wetgeving voorwaarden worden opgenomen met betrekking tot de mogelijke experimenten.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering aangeeft dat de experimenteerruimte in de sfeer van onderwijskundige samenwerking in afwijking van Wet primair onderwijs en/of de Wet op de expertisecentra

onder andere in verband met problematiek van krimpregio's gebruikt kan worden. De regering geeft ook een overzicht van mogelijke experimenten in het kader van tegengaan van problemen die met krimp te maken hebben. De voornoemde leden vragen of de regering kan aangeven of er ook al concrete plannen zijn om hiermee aan de slag te gaan. Dezelfde vraag stellen deze leden als het gaat om de suggestie dat met deze wetswijziging specifieke arrangementen voor kindcentra waarin onderwijs wordt geïntegreerd met zorg, cultuur of sport mogelijk worden gemaakt. Het vm2-experiment is momenteel nog gebaseerd op de Wet overige OCW-subsidies. Het voornemen is om dit experiment met terugwerkende kracht sinds augustus 2008 te baseren op de experimenteerbepaling die in de Wet educatie en beroepsonderwijs wordt opgenomen, zodat deze nog twee jaar door kan lopen. De leden vragen hoe dit voornemen zich verhoudt tot de afspraak in het regeerakkoord dat het vm2-experiment structureel wordt voortgezet en uitgebreid. Ten slotte vragen de leden wat er wordt bedoeld met de volgende zinnen uit de memorie van toelichting: «De reikwijdte van de experimenten is toegespitst op de kwaliteit, organisatie, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs. Afwijking van bekostigingsvoorschriften kan hier een gevolg van zijn, maar is geen doel op zich om te experimenteren¹.» Wat is, zo vragen deze leden, in dit geval kwaliteit, organisatie, toegankelijkheid en doelmatigheid. De voornoemde leden vragen of het bijvoorbeeld de bedoeling is om met behulp van onderhavig wetsvoorstel af te kunnen wijken van recente wetgeving rondom samenwerkingsscholen en fusietoets. Ook de opmerking over de bekostiging is intrigerend. De leden vragen of het de bedoeling is om bij wijze van experiment de kleine scholentoeslag te wijzigen of af te schaffen. Deze leden vragen een toelichting van de regering. Ten slotte zijn zij benieuwd naar de reikwijdte van de experimenten.

De leden van de SP-fractie merken op dat de memorie van toelichting stelt dat met dit wetsvoorstel innovaties en experimenten sneller te bewerkstellen zijn, omdat niet meer telkens een nieuwe wet moet worden gemaakt. Zij vragen wat de visie van de regering is op wetten in Nederland en of de regering van mening is dat onderwijswetten, die democratisch zijn vastgesteld, ten principale moeten worden nageleefd. Tevens vragen zij wat de rol is van de Kamer bij de experimenten die pas na invoering van het wetsvoorstel kunnen worden uitgevoerd. Zij vragen of alle experimenten expliciet worden voorgelegd aan de Kamer en hoe zij deze kan aanpassen of blokkeren wanneer zij dat nodig acht. Zij vragen welke concrete plannen voor experimenten geen doorgang konden krijgen vanwege restricties in respectievelijk de WPO, WVO, WEC, EWO, WHW en WEB². Welke plannen heeft de regering voor ogen door deze wetten te wijzigen? Welke concrete plannen liggen er al, zo vragen de voornoemde leden. In hoeverre kan met deze wetswijziging ook worden geëxperimenteerd met de arbeidsvoorwaarden van werknemers? Zij vragen in hoeverre zij invloed hebben op deze experimenten. In hoeverre hebben ouders van minderjarige leerlingen invloed op deelname van de school aan de experimenten? Eveneens vragen zij in hoeverre meerderjarige deelnemers van het onderwijs invloed hebben op deelname van de onderwijsinstelling aan de experimenten. Een experiment mag maximaal zes jaar duren. De voornoemde leden vragen hoe vaak een experiment maximaal verlengd kan worden. Indien hier geen voorschriften over zijn opgenomen, waarom niet? Zij vragen – als de mogelijkheid bestaat een experiment eindeloos door te laten gaan – of er dan nog wel sprake is van een experiment en niet van gewijzigd beleid en of dan niet, met instemming van het parlement, de wet gewijzigd zou moeten worden. Wordt het met dit wetsvoorstel mogelijk om (delen van) opleidingen duurder te maken voor deelnemers, zo vragen de voornoemde leden. Hoe wordt in dat geval de toegankelijkheid van deze opleidingen gewaar-

¹ Kamerstuk 33 116, nr. 3, p. 3

² WPO: Wet primair onderwijs

WVO: Wet voortgezet onderwijs

WEC: Wet op de expertisecentra

EWO: Experimentenwet onderwijs

WHW: Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

WEB: Wet educatie en beroepsonderwijs

borgd? Tevens vragen zij wie bepaalt of een school of opleidingen bij een instelling meedoen aan een dergelijk experiment. Nu staat in diverse onderwijswetten dat een geldelijke bijdrage niet voorwaardelijk mag worden gesteld voor toelating tot de opleiding (anders dan collegegeld in het hoger onderwijs en lesgeld in het mbo). De voornoemde leden vinden dit een belangrijk uitgangspunt, zij hechten eraan dat publiek onderwijs laagdrempelig toegankelijk is. Niet de portemonnee moet de toegang tot publiek onderwijs bepalen, maar de talenten en inzet van de deelnemer. Zij vragen of de regering dit uitgangspunt deelt. Zo ja, waarom dan een wijziging op dit punt? In hoeverre is er sprake van inspraak van alle betrokkenen bij experimenten met financiële voorwaarden voor deelname aan een opleiding, zo vragen de voornoemde leden. Er worden experimenten mogelijk met de benoembaarheid van personeel. De leden hechten samen met de voor onderwijs verantwoordelijke bewindsleden zeer aan de bevoegdheid van docenten. Gemorrel aan de benoembaarheid van leraren heeft via de Wet beroepen in het onderwijs gezorgd voor een daling van de kwaliteit van het onderwijs. Ook de onderwijsinspectie heeft gewezen op gevaren voor de kwaliteit van het onderwijs wanneer meer leraren worden ingezet die niet bevoegd zijn. Zij vragen welke experimenten mogelijk zijn op dit vlak. Ten slotte vragen zij hoe de regering voorkomt dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van het onderwijs.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in hoeverre schoolbesturen zeggenschap houden over eigen onderwijskeuzes en behoud van de richting en inrichting van het onderwijs, wanneer besloten wordt voor een bepaalde sector of regio dat experimenteerruimte wettelijk mogelijk wordt gemaakt. In krimpgebieden kan externe druk op schoolbesturen ontstaan, bijvoorbeeld door het gemeente- of provinciebestuur, om samen te gaan werken. Een ander voorbeeld is het experiment rondom toelating van driejarigen op scholen. Zij vragen hoe de waarborgen voor de autonomie van schoolbesturen in stand blijven. Wat is de zeggenschap van ouders bij een dergelijk experiment met toelating van driejarigen, zo vragen de voornoemde leden. De leden vragen wat wordt bedoeld met verruiming van mogelijkheden van samenwerking in krimpgebieden. Op welke manier blijft het duale stelsel in stand? Zij vragen welke toets de waarborgen geeft voor behoud van autonomie van schoolbesturen en voor het respecteren van artikel 23 van de Grondwet. Hoe staat eventuele verruiming van samenwerkingsmogelijkheden in verhouding tot de onlangs aangenomen wetgeving over samenwerkingsscholen? Tevens vragen zij op welke manier de Kamer wordt betrokken bij het borgen van nieuwe experimenteerruimte. Ten slotte vragen zij op welke manier een consultatieronde is geweest op de BES-eilanden onder schoolbesturen. Heeft de regering op basis van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WOL BES), artikel 209, schoolbesturen geconsulteerd over deze wetgeving? Wat was de reactie op deze voorliggende wetgeving, zo vragen de voornoemde leden.

4. Financiële gevolgen

De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel waarborgen stelt aan het kunnen experimenteren. Afwijking van de wet kan louter via algemene maatregel van bestuur worden geregeld. De procedurele en inhoudelijke eisen aan een experiment worden in genoemde algemene maatregelen van bestuur vastgelegd, maar hoe worden de experimenten bekostigd, zo vragen deze leden.

De leden van de PVV-fractie vragen of en zo ja, op welke manier de regering de scholen financieel zal stimuleren bij het ontwikkelen van en het uit te voeren van innovatieve experimenten binnen verschillende onderwijssectoren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke manier de financiering van experimenten wordt geregeld. De marges binnen de onderwijsbegroting zijn krap, waardoor financiering van experimenten mogelijk ten koste gaat van de reguliere kosten van het onderwijs.

Voorzitter van de commissie,
Van Bochove

Adjunct-griffier van de commissie,
Arends