

# GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

---

\*\*  
\*0: EK  
\*1: 2005-2006  
\*2: 21  
\*3: WordXP  
\*4: 21ste vergadering  
\*5: Dinsdag 14 maart 2006  
\*6: 13.30 uur  
\*\*

**Voorzitter: Timmerman-Buck**

Tegenwoordig zijn 70 leden, te weten:

Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Van den Berg, Bierman-Beukema toe Water, Biermans, Broekers-Knol, Van den Broek-Laman Trip, Van Dalen-Schiphorst, Dees, Doek, Doesburg, Dölle, Van Driel, Dupuis, Eigeman, Engels, Essers, Franken, Van Gennip, De Graaf, Hamel, Van Heukelum, Hoekzema, Ten Hoeve, Holdijk, Jurgens, Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije, Ketting, Klink, Kox, Van der Lans, Van Leeuwen, Leijnse, Lemstra, Van der Linden, Linthorst, Luijten, Meindertsma, Meulenbelt, Middel, Van Middelkoop, Nap-Borger, Noten, Pastoor, Platvoet, Pormes, Pruiksma, Putters, Van Raak, Rabbinge, Rosenthal, Russell, Schouw, Schuurman, Slagter-Roukema, Swenker, Sylvester, Tan, Terpstra, Van Thijn, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Wagemakers, Walsma, Werner, Westerveld, Witteman, Witteveen, Woldring en De Wolff,

en de heer Donner, minister van Justitie, mevrouw Van der Hoeven, minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, en de heer Pechtold, minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

\*\*

\*N

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Hessing en Van den Oosten, wegens verblijf buitenslands;

Thissen, wegens ziekte;

Schuyer, wegens familieomstandigheden.

\*\*

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze editie.)

\*!Stemmingen\*!

Aan de orde zijn de **stemmingen** in verband met het wetsvoorstel **Verandering in de Grondwet, strekkende tot wijziging van de bepalingen inzake het onderwijs (28726)**.

(Zie vergadering van 7 maart 2006.)

De **voorzitter**: Ik heet minister Pechtold van harte welkom. Aangezien het een grondwetswijziging in tweede lezing betreft, dient het wetsvoorstel overeenkomstig artikel 137, lid 4, van de Grondwet met ten minste twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen te worden aanvaard.

Ik geef gelegenheid tot het afleggen van stemverklaringen vooraf.

\*\*

\*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. De grondwetgever van 1917 wilde de gewone formele wetgever zo min mogelijk speelruimte geven bij de uitwerking van de garantiefunctie van het openbaar onderwijs. Het wetsvoorstel waarover wij thans onze stem hebben te bepalen, is gericht op de grondwettelijke legitimering van de samenwerkingsschool, nauwkeuriger gezegd: op de mogelijkheid dat het openbaar onderwijs binnen één school kan samenwerken met het bijzonder onderwijs. Het is op zichzelf winst wanneer de legitimiteit van de samenwerkingsschool boven een grondwettelijke discussie is verheven.

De interpretatie van de voorgestelde tekst, die zijn weerslag heeft gevonden in een proeve van wet, gaat uit van het uitzonderlijke karakter van de samenwerkingsschool, welke interpretatie onze fracties tot de hunne maken. Die clausulering is tekstueel niet in de voorgestelde grondwetswijziging tot uitdrukking gebracht, maar is niettemin geldend. Zonder in dit geval ook maar een moment aan de goede bedoelingen en voornemens van het zittende kabinet te willen twijfelen, heeft de reactie, of het uitblijven daarvan van diverse fracties, die tezamen een derde van deze Kamer vormen, onze twijfel over de reikwijdte die aan het besluit tot goedkeuring van het wetsvoorstel zou kunnen worden gegeven, niet

## **GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

---

weggenomen. Derhalve vinden onze fracties geen vrijmoedigheid het wetsvoorstel te steunen, zonder daarmee de suggestie te wekken dat zij tegen de samenwerkingsschool als zodanig zijn, ongeacht de voorwaarden waaronder.

\*N

De heer **Dölle** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Op tien dagen na vier jaar geleden stond ik hier ook namens de CDA-fractie, toen bij de eerste lezing van het voorstel dat nu voorligt. Wij hebben daar toen tegen gestemd en hebben daarbij gezegd dat wij eventueel bij een tweede lezing voor zouden kunnen stemmen, indien strekking en uitleg van het voorstel helderder werden. Wij zijn nu vier jaar, twee kabinetten, twee regeerakkoorden, een proeve en drie debatten verder. De uitleg die de regering thans geeft, is voor ons wat betreft de hoofdzaak helder en aannemelijk. Wij vinden ook in de opstelling van deze Kamer verder geen aanleiding desondanks tegen te stemmen. Dat is van belang omdat ook deze Kamer is uitlegger van de Grondwet. Daarom zullen wij meewerken aan deze grondwetsherziening die, in de woorden van mijn voorganger, de legitimering brengt van de samenwerkingsscholen in de Grondwet.

De **voorzitter**: Ik krijg net het bericht binnen dat minister Van der Hoeven onderweg is. Ik wil toch voortgaan met de stemmingen.

\*\*

In stemming komt het wetsvoorstel.

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP tegen dit wetsvoorstel hebben gestemd en die van de overige fracties ervoor, zodat het met tweedederde meerderheid is aangenomen.

\*\*

\*B

\*!Stemmingen\*!

Aan de orde is de **stemming** over een motie, ingediend bij het debat over de **oprichting van het EU-Bureau voor de Grondrechten (22112, L)**, te weten:  
- de motie-Dees c.s. inzake het niet instemmen met een verordening tot oprichting van een agentschap van de EU voor de grondrechten (22112, O).

(Zie vergadering van 7 maart 2006.)

De **voorzitter**: Ik constateer dat deze motie met algemene stemmen is aangenomen.

\*\*

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

\*B

\*!Onderwijs\*!

Aan de orde is het **beleidsdebat** in het kader van het **onderdeel Onderwijs van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2006 (30300-VIII)**.

De **voorzitter**: Ik heet de minister van harte welkom.

\*\*

\*N

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Voorzitter. Kwalitatief goed onderwijs is van levensbelang voor iedere samenleving. Het biedt mensen de mogelijkheid om hun grenzen te verleggen en het is een belangrijke motor voor economische ontwikkeling. En daarnaast is het onderwijs in toenemende mate een partner in de opvoeding en vorming van kinderen. Scholen spelen een rol in het leren samenleven en scholen spelen ook een belangrijke rol in het signaleren van problemen waar kinderen mee geconfronteerd worden. Scholen, wil mijn fractie maar zeggen, verdienen alle ondersteuning.

Uit verschillende rapporten komt naar voren dat die ondersteuning beter kan. In de beleidsnotitie Governance sluit de minister hierop aan. Zij stelt dat de relatie tussen overheid en onderwijsinstellingen te zeer bepaald wordt door controle en verantwoording. Dat leidt volgens de minister tot risicomijdend gedrag bij de onderwijsinstellingen. Herkenbaarheid, uniciteit, authenticiteit van de docent en betrokkenheid van bestuurders, die van oudsher kwaliteitsbepalend zijn voor het onderwijs, lijken steeds minder een rol te spelen.

Wij onderschrijven deze constatering en wij zijn het ook eens met de doelstellingen van de minister om weer te komen tot inhoudelijke inspiratie en meer ruimte voor de onderwijsgeevenden. Wij vragen ons alleen af of de voorstellen van de minister ertoe zullen leiden dat deze doelstellingen ook bereikt worden. Wij zullen ons hierbij beperken tot het primair en voortgezet onderwijs, omdat het hoger onderwijs over een paar weken in deze Kamer aan de orde is.

De minister wil het verticale toezicht door het ministerie verminderen. In plaats daarvan moet men komen tot benchmarking, versterking van het interne toezicht, een stevigere positie voor de belanghebbenden en

het afleggen van horizontale verantwoording aan de maatschappelijke omgeving.

Laten wij beginnen met de benchmarking. Volgens de minister is vergelijkende, toegankelijke informatie een belangrijk instrument om de maatschappelijke omgeving in staat te stellen, reële invloed uit te oefenen. Wij erkennen dat benchmarking voor verschillende onderwijssectoren, zoals universiteiten en hogescholen, effectief kan zijn, maar wij betwijfelen of dat voor alle onderwijssectoren geldt. Vooral voor het primair onderwijs vragen we ons af hoe die benchmarking vorm moet krijgen en of deze wel het beoogde effect zal en zelfs kan hebben.

Bij de keuze voor een basisschool spelen drie overwegingen een belangrijke rol: de vraag of ouders en kind zich thuis voelen op de school, de nabijheid van de school en de Cito-score. Natuurlijk zijn er veel meer gegevens over een school bekend. De inspectierapporten geven een oordeel over allerlei aspecten en plaatsen de Cito-toets ook in een context. Een school die in een sloopen renovatiegebied staat, kent bijvoorbeeld veel verhuizingen. De Cito-score van zo'n school zegt veel minder dan wanneer de meeste leerlingen gewoon acht jaar op dezelfde school zitten.

Deze gegevens zijn er wel, maar er zijn niet veel ouders die bereid en in staat zijn om ze door te nemen en te interpreteren. Verreweg de meeste ouders kijken behalve naar de buurt en het schoolklimaat ook naar de Cito-score. Scholen weten dat ook. Leerlingen die onder een bepaald niveau zitten, zijn niet verplicht om mee te doen aan de Cito-toets. Veel scholen maken graag gebruik van deze mogelijkheid. Het levert in ieder geval op papier een hogere score op.

Of deze handelwijze voor de betrokken kinderen zo positief is, valt nog te bezien. Weliswaar wordt hen een mogelijke "faalervaring" bespaard, maar zij missen de spanning en de saamhorigheid die ook bij de Cito horen. Dit is precies het risicomijdende gedrag waar de minister en mijn fractie zo graag vanaf willen. Risicomijdend gedrag ontstaat niet door het stellen van regels en normen, zelfs niet door het stellen van strenge regels en normen, maar door het stellen van de verkeerde regels en normen. Het gaat dan om doelstellingen die behaald moeten worden en die weinig te maken hebben met de geleverde inzet, maar waar de onderwijsinstellingen wel op worden afgerekend.

Als een basisschool de facto beoordeeld wordt op de behaalde Cito-score, wordt het verleidelijk om zwakke leerlingen niet mee te laten doen. Als een universiteit gefinancierd wordt naar rato van het aantal studenten dat zijn of haar bul behaalt, wordt het verleidelijk om de normen aan te passen. Als je onderwijsgevenden echt de ruimte wilt geven, zou je ze moeten beoordelen naar de mate waarin zij hun best gedaan hebben om kinderen voldoende bij te brengen en als het even kan een kind te prikkelen om zijn of haar talenten optimaal te gebruiken.

Veel onderwijsgevenden leveren die kwaliteit ook. Uit het rapport van het SCO-Kohnstamm Instituut dat onlangs is verschenen, blijkt dat het advies van de basisschool een hoge voorspellende waarde heeft voor de schoolcarrière van een kind. Scholen kennen hun kinderen in het algemeen goed en daar mogen wij ook best op

vertrouwen. Maar bij dat vertrouwen hoort ook streng optreden, als dat vertrouwen niet terecht blijkt.

Wij weten vaak ook wel om welke scholen het gaat, maar wij durven daar geen consequenties aan te verbinden. Als wij dat niet doen, moeten wij terugvallen op wat wij kunnen meten en dan doen wij de school geen recht. Er zijn scholen die het uiterste uit een kind halen, maar dat niet vertaald zien in een hoge Cito-score, en er zijn ook scholen die zich nauwelijks hoeven in te zetten, maar dankzij een hoog potentieel van hun leerlingen toch hoog scoren.

Mijn fractie is voor een stevige rol van de inspectie. Een goede onderwijsinspecteur die een paar dagen op een school rondkijkt, lessen bijwoont en met alle betrokkenen, zoals leerlingen, leerkrachten, ouders en directie, spreekt, krijgt een heel redelijk beeld van de kwaliteit van de school. Als daar niet voldoende consequenties aan worden verbonden, worden de resultaten van het inspectiebezoek onvoldoende gebruikt. Wij denken dat een van de redenen dat wij steeds opnieuw nieuwe regels vaststellen, kan zijn dat er onvoldoende consequenties worden verbonden aan geconstateerde bevindingen, met als gevolg dat die regels soms weer de verkeerde regels zijn.

Een tweede voorstel waar ik nader op inga, is de horizontale verantwoording aan de maatschappelijke omgeving. Deze heeft betrekking op partners in de zorg, en ook op het vervolgonderwijs. Het lijkt eenvoudig en vanzelfsprekend om verantwoording af te leggen over wat je met een kind hebt gedaan, zodat een ander in staat is om daar zo goed mogelijk op aan te sluiten, maar ook op dit punt is de werkelijkheid gecompliceerder dan de theorie.

Ik heb mij de afgelopen maanden bezig mogen houden met het verbeteren van de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs in Amsterdam. Voor alle betrokkenen is helder dat een soepele overgang erbij gebaat is, als de school voor voortgezet onderwijs alle informatie over een kind tot zijn beschikking krijgt die relevant kan zijn voor het functioneren van het kind op school. De grote vraag is wanneer je die achterliggende informatie overdraagt. De vo-scholen willen die informatie hebben voordat het kind geplaatst wordt, zodat zij kunnen beoordelen of zij het kind de begeleiding kunnen bieden die het nodig heeft. De po-scholen staan op het standpunt dat een kind eerst geplaatst moet worden en dat pas daarna aanvullende informatie wordt gegeven. Hun grote angst is dat de aanvullende informatie wordt gebruikt voor oneigenlijke selectie, omdat veel vo-scholen bij voorkeur leerlingen aannemen bij wie weinig problemen te verwachten zijn.

Het aardige is dat zowel de po- als de vo-scholen gelijk hebben. Er wordt door vo-scholen oneigenlijk geselecteerd en vo-scholen hebben behoorlijk wat achtergrondinformatie nodig om tot een zorgvuldige aanname van leerlingen te kunnen komen. Het probleem is alleen dat dit gelijk verschillend verdeeld is. Er zijn scholen met een overaanbod aan leerlingen die het wel gemakkelijk vinden om wat ingewikkeldere leerlingen buiten de deur te houden. En omdat veel ouders dat eigenlijk ook vinden, komen die scholen daarmee weg. Voor die scholen is er alles voor te zeggen dat zij eerst aannemen en pas dan aanvullende informatie krijgen.

## **GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

Maar er zijn ook scholen die zonder die informatie geen verantwoord aannamebeleid kunnen voeren. Dat zijn voor een belangrijk deel de scholen aan de onderkant van de onderwijsmarkt. Zij zijn voor leerlingen en hun ouders vaak de school van de tweede keus. Ze gebruiken de aanvullende informatie niet om te selecteren, maar om te beoordelen welke begeleiding en ondersteuning ze moeten regelen. Ik kan verzekeren dat dit nodig is bij de populatie die deze scholen hebben, omdat zij er anders zelf aan onderdoor gaan.

Het wrange is dat er niet openlijk over gesproken kan worden. Het openlijk toegeven dat je veel zorgleerlingen hebt, doet je imago als school geen goed en zal dus waarschijnlijk op een veto van de directie stuiten. De scholen voor primair onderwijs zouden die informatie best vooraf willen geven, als duidelijk is waarom deze nodig is, maar dat gebeurt niet, omdat de vo-scholen zich niet kunnen permitteren om opening van zaken te geven. Een formele verplichting tot het afleggen van horizontale verantwoording zal hier geen verandering in brengen.

Dit laatste punt raakt ook de toenemende maatschappelijke opdracht van de scholen. De beleidsnotitie is daar in de ogen van mijn fractie onvoldoende helder over. Volgens de notitie kunnen politieke, maatschappelijke prioriteiten, zoals voortijdige schooluitval, doorwerken in de bestuurlijke afspraken met bijvoorbeeld branche- of besturenorganisaties. Wij zijn het met de minister eens dat die afspraken zo moeten worden opgesteld dat de onderwijsinstellingen zoveel mogelijk worden uitgedaagd om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen om die doelstellingen te bereiken. Maar als dat vervolgens niet gebeurt? Volgens de minister kan er dan reden zijn om "de resultaten specifiek onder de ogen van de instellingen of de sectoren te brengen en ze (dringend) uit te nodigen om mee te werken aan het behalen van die doelen".

Dit is bedroevend weinig. Het gaat hier om voortijdige schooluitval, een probleem dat niet alleen relevant is voor de betrokken school en de betrokken leerling, maar ook voor de samenleving als geheel. Leerlingen die voortijdig uitvallen, kunnen maatschappelijk niet meekomen. Dat heeft niet alleen gevolgen voor de Lissabondoelstellingen, maar ook voor de maatschappelijke samenhang, de sociale cohesie. De maatschappelijke opdracht van scholen is in toenemende mate een opdracht waar scholen een essentiële rol in vervullen, maar die zij niet in hun eentje kunnen waarmaken. De kerntaak van scholen is het geven van onderwijs. Maar onderwijs raakt steeds directer aan vraagstukken van maatschappelijke zorg. Leerlingen die op school niet goed functioneren, zijn vaak leerlingen die met meerdere problemen tegelijk geconfronteerd worden. De school heeft een rol in het signaleren van die problemen, maar de school kan die problemen niet oplossen, zeker niet alleen.

Het afgelopen jaar ben ik betrokken geweest bij het opzetten van zorgbreedteoverleggen rond alle scholen voor primair onderwijs in de westelijke tuinsteden in Amsterdam. Ik kan de minister verzekeren dat dit geen eenvoudige klus was. Alle betrokkenen zijn het er al jaren over eens dat de verschillende partners samen moeten werken in wat tegenwoordig een ketenaanpak genoemd

wordt, maar hoe die samenwerking er dan uit moet zien en wie daarbij het voortouw mag of moet nemen, is veel minder duidelijk. Samenwerken in een integrale aanpak impliceert dat alle instellingen een deel van hun autonomie opgeven. Dat gaat niet vanzelf. Mijn ervaring is dat er iemand moet zijn die, als de partners er niet uitkomen, knopen door kan hakken. Wat mijn fractie betreft zou dat de verantwoordelijke wethouder van onderwijs moeten zijn. Want ook op dit onderwerp hebben wij te maken met verschillen in kwaliteit tussen scholen. Een school die goed functioneert, kent zijn eigen zwakheden en tekortkomingen en schrikt er dus ook niet voor terug om anderen bij de zorg in te schakelen. Scholen die in dit opzicht zwakker staan, hebben veel meer de neiging om pottenkijkers buiten de deur te houden. Dat pleit tegen een situatie waarin scholen zelf kunnen uitmaken wie zij in hun zorgbreedte opnemen.

Een keuze voor de wethouder als degene die in laatste instantie knopen door kan hakken, spoot ook met de ontwikkelingen die in gang zijn gezet met de WMO. Helaas maakt de minister deze keuze niet. Zij legt de bestuurlijke regie bij de gemeenten en de uitvoerende regie bij de scholen. Dat lijkt een beetje op het sparen van de kool en de geit. Wij weten niet hoe wij besturende versus uitvoerende regie moeten plaatsen. Kan de minister aangeven hoe zij deze scheiding in de praktijk voor zich ziet?

De kern van het vraagstuk dat wij hier vandaag behandelen is natuurlijk: hoe kun je differentiëren tussen scholen? Hoe kun je de scholen belonen die zich extra inzetten, hoe kun je de scholen die zich er met een jantje-van-leiden van afmaken prikkelen, wetende dat zowel de extra inzet als het achterover leunen niet in simpele, eenduidige kengetallen zichtbaar is te maken? Ik heb in het begin van onze inbreng aangegeven dat mijn fractie veel waarde hecht aan een stevige rol voor de inspectie. Precies op dit punt ligt onze grootste zorg over de beleidsnotitie.

Drie jaar geleden is de WOT, de Wet op het onderwijstoezicht, ingevoerd. De WOT beoogde de scholen zelf verantwoordelijk te maken voor de kwaliteit van het onderwijs, dus ook voor de manier waarop de kwaliteit gemeten en geëvalueerd wordt. Scholen werken daar aan, maar dat proces is nog niet voltooid. En dan nog. Ook als scholen op enig moment in staat zijn, de kwaliteit van hun onderwijs inzichtelijk te rapporteren, is er nog wel controle nodig. Binnen de WOT heeft de inspectie de taak om jaarlijks iedere school te bezoeken en eens in de vier jaar een uitgebreid onderzoek te verrichten. Daar is in de beleidsnotitie niet veel meer van terug te vinden. In het kader van de single audit worden er geen afzonderlijke bezoeken meer afgelegd door de Auditdienst en de inspectie. Bovendien worden de frequentie en de aard van het bezoek bepaald aan de hand van een risicoprofiel van de betrokken instelling. Hoe hoger het risico, hoe hoger de frequentie en hoe diepgaander het feitelijk onderzoek ter plekke. Dit stemt mijn fractie enigszins zorgelijk.

Gezamenlijke bezoeken van Auditdienst en inspectie, waarbij de werkwijze onderling wordt afgestemd, kunnen afbreuk doen aan de kerntaak van de onderwijsinspectie: het controleren van de kwaliteit van het onderwijs. Bovendien heeft mijn fractie bezwaren tegen het invoeren van het risicocriterium. Ook een school

die achterover leunt, maar nog wel redelijke resultaten haalt, behoort naar het oordeel van mijn fractie regelmatig bezocht te worden door de inspectie. De in de WOT genoemde taak van de inspectie om de kwaliteit van het onderwijs te controleren en te stimuleren is wat ons betreft nog niet aan vervanging toe. Maar de klap op de vuurpijl komt nog. Ik citeer: Het toezicht van de inspectie en de Auditdienst is per definitie gebaseerd op wettelijke kaders en daarop gebaseerde normen. In sommige gevallen blijkt dat inhoudelijke innovatie niet mogelijk is, juist vanwege deze kaders en normen. Het is van belang om het toezicht door de inspectie en de Auditdienst te moderniseren, zodat mogelijkheden tot innovatie maximaal benut kunnen worden. Kan de minister aangeven wat hiermee bedoeld wordt? Wij lezen het als een pleidooi voor het, onder de noemer van modernisering, loslaten van de wettelijke kaders en normen. Dat lijkt ons geen goed idee. Als kaders en normen inhoudelijke innovatie in de weg staan, moet dat gemeld worden. Vervolgens kan de politiek besluiten tot het bijstellen of het zelfs afschaffen van de kaders en normen. Maar het op eigen houtje wel of niet toepassen van wettelijke kaders en normen zodat mogelijkheden tot innovatie maximaal benut kunnen worden? Het moet niet gekker worden.

Ik ben de inbreng van onze fractie begonnen met de opmerking dat kwalitatief goed onderwijs van levensbelang is voor iedere samenleving. Dat maakt dat onderwijs niet zomaar een product is. Wij geloven in de kracht van scholen en wij willen, met de minister, scholen de ruimte geven. Maar een grotere autonomie van onderwijsinstellingen gaat hand in hand met een sterkere controle. Een bezoek van de inspectie, waarbij de inspecteur ook tijd heeft om te kijken, kan niet alleen voor de minister en de belastingbetaler, maar ook voor de school goud waard zijn. Er wordt op een betrokken manier gereflecteerd op het handelen van de school. Die controle lijkt steeds meer te worden losgelaten ten gunste van een zelfevaluatie door de onderwijsinstellingen. Deze zelfevaluatie krijgt een nog dominantere plaats dan in de WOT was voorzien. Wij begrijpen dat niet goed. Bij de aanvaarding van de WOT is toegezegd dat gevolgd zou worden hoe het nieuwe toezicht in de praktijk uit zou pakken. De werking van de WOT zou na vijf jaar geëvalueerd worden. Nu, drie jaar na aanvaarding van de wet, terwijl de beoogde zelfevaluatie van onderwijsinstellingen nog niet op orde is, wordt een compleet nieuw toezichtsmodel voorgesteld. Is de minister niet met ons van mening dat een nieuw model gebaseerd zou moeten zijn op een grondige evaluatie van de tekortkomingen van het bestaande stelsel? En is de minister niet met ons van mening dat het ontbreken van een dergelijke evaluatie weinig goeds voorspelt voor de lerende aanpak die het ministerie wil invoeren?

\*N

De heer **Klink** (CDA): Voorzitter. Het lukt de ouders wat gemeenten en schoolbesturen maar al te vaak niet voor elkaar krijgen, namelijk zwarte scholen weer gemengd maken. Gouda bijvoorbeeld werkte met bussen om

allochtone leerlingen naar scholen buiten de wijk te brengen. Rotterdam werkte en werkt met dubbele wachtlijsten. Maar het zijn ouders van de Vierambacht in Rotterdam die het voor elkaar kregen om de zogenaamde zwarte school weer gemengd te krijgen. Een aantal sloeg de handen ineen. Menens werd het toen de kleutertijd voorbij was en de kinderen van acht ouders naar groep 3 zouden gaan. Daar moest het echte werk beginnen: lezen, schrijven en rekenen. De ouders van het eerste uur nodigden de schooldirectie en een aantal leerkrachten uit. Men wilde graag een en ander weten over de kwaliteit van de school. De vraag was of de school kon garanderen dat de kwaliteit op termijn zodanig is dat uit het kind wordt gehaald wat er in zit. De ouders wilden dat een onafhankelijke organisatie de school zou monitoren. Ouders willen immers kwaliteit. De school stemde ermee in. De veranderingen hadden uiteindelijk wel gevolgen voor de samenstelling van het onderwijsteam. Een aantal leerkrachten had moeite met de kritische benadering van de ouders en stapte na verloop van tijd op. Zij voelden zich op de vingers gekeken door de ouders die eisen stellen aan het onderwijs. Maar de positieve gevolgen bleven niet uit. Veel ouders volgden het voorbeeld. De kwaliteit van de school nam zichtbaar toe en aan de sluipende segregatie werd een halt toe geroepen.

Deze casus is leerzaam, en wel om verschillende redenen. In de eerste plaats natuurlijk omdat blijkt dat het bestrijden van witte en zwarte scholen alleen succesvol zal zijn als het van onderop komt. Maar daarnaast omdat bemoeienis van ouders merkbaar van invloed is op de kwaliteit van een school. Ik weet het niet zeker, maar ik neem aan dat het om een school gaat met de nodige achterstandsmiddelen, wellicht zelfs gaat het om een onderwijskansenschool. Feit was wel dat de onderwijsinspectie niet tevreden was over de school in zijn oude samenstelling. Het geld zal zonder meer op zijn plek zijn geweest, maar de bemoeienis van ouders maakte kennelijk het verschil, ook op punt van kwaliteit. Bovendien, ouders zien dit ook goed. Niet de kleur van de schoolbevolking is het probleem bij de schoolkeuze, maar de angst om de eigen kinderen tekort te doen als de kwaliteit van een school tekortschiet. Daarom heeft het CDA al eerder gezegd dat vooral aan die kwaliteit iets moet gebeuren, willen wij segregatie en achterstanden bestrijden en vermijden: via goede inburgering en via gerichte bestrijding van achterstanden bijvoorbeeld met behulp van schakelklassen. Wie gedwongen spreiding nastreeft, spant het paard achter de wagen en doet aan symptoombestrijding.

Terug naar die ouders. Dit voorval is ook leerzaam omdat het iets zegt over het perspectief van waaruit naar de discussies over governance in het onderwijs moet worden gekeken. Daarbij is meer aan de orde dan een academische discussie van bestuurskundigen en juristen die buitengewoon interessante verhandelingen kunnen houden over de verschillen tussen verenigingen, stichtingen, over toezichtsrelaties, over shareholders en stakeholders enzovoorts. Die discussies zijn ongetwijfeld boeiend, maar voordat wij het weten, zitten wij midden in academische verhandelingen. Daarvoor kunnen wij ons hier beter hoeden. Vormen van toezicht en verantwoording

moeten beoordeeld worden op de mate waarin zij aan goed onderwijs bijdragen.

Over goed onderwijs gesproken: als wij op de laatste cijfers afgaan, dan neemt het niveau toe. Internationaal gezien, doet ons land het goed. Daarbij past wel de kanttekening dat vrij algemeen wordt ingeschat dat het niveau in landen als Frankrijk en Duitsland ondermaats is. Bovendien, dichterbij huis: universiteiten en hogescholen klagen steen en been over de vakken van instromende studenten. Dat blijkt ook uit de evaluatie van de tweede fase van het voortgezet onderwijs. Niet het structureren van de tweede fase via profielen blijkt het probleem, wel -- zo wordt verondersteld -- de didactische aanpak van bijvoorbeeld het studiehuis. De minister heeft daar geen gras over laten groeien en het studiehuis zelfs een vergissing genoemd. Klachten zijn er ook over de jonge docenten, over hun taal- en rekenvaardigheid. Ook in de richting van de pedagogische academies zijn maatregelen genomen. Gebrek aan daadkracht valt de minister niet te verwijten, bijvoorbeeld bij de basisvorming en vooral het vmbo, dat momenteel veel meer ruimte krijgt voor praktijkgericht onderwijs. Bij het hoger beroepsonderwijs zitten de bewindspersonen ook niet stil.

De deugdelijkheid van het onderwijs blijkt inderdaad een aanhoudende zorg te zijn, om met de Grondwet te spreken. Dat moet echter tot de conclusie leiden dat er kennelijk toch wel het een en ander aan de hand was en is. Sprekend over governance, dringt zich bij mij de vraag op: hoe heeft het op onderdelen zover kunnen komen? Heeft het aan toezicht ontbroken? Waarom werken zekeringen pas achteraf? Wat zegt dit over het functioneren van het verticale en horizontale toezicht? Is het waar dat, zoals Verbruggen en Mak stellen, er een elite is geweest van bureaucraten, managers en beleidsmakers die zonder enige wetenschappelijke basis en zonder instemming van het docentencorps een onderwijsideologie heeft opgedrongen? Waarom worden die geluiden pas nu serieus genomen, en hoe kunnen toezichts- en verantwoordingsrelaties ervoor zorgen dat niet weer soortgelijke fouten worden gemaakt? Met andere woorden: lopen wij dat risico niet opnieuw nu de overheid veel aan scholen zelf over gaat laten? Zullen in de nieuwe context niet dezelfde fouten worden gemaakt, maar nu bijvoorbeeld via moeilijk te kenteren hobby's in de scholen zelf? Welke zekeringen zijn er in het onderwijsveld zelf en in de verhouding tussen scholen en de inspectie zodat ontsporingen worden vermeden? Over dergelijke vragen zijn de afgelopen tijd verschillende rapporten uitgebracht, onder andere door de SER, de WRR, het CDA en de PvdA. Misschien doe ik met deze opsomming anderen tekort.

De CDA-fractie heeft er behoefte aan om in dit debat vanuit dit perspectief een aantal zaken aan te snijden. Achtereenvolgens wil zij stil staan bij enkele vragen stellen over:

- de verhouding tussen verticaal en horizontaal toezicht;
- de rol van de inspectie;
- het toezicht binnen en rond de afzonderlijke scholen;
- de bureaucratiesering in het onderwijs.

De afgelopen jaren is het beleid van autonomievergroting van scholen in een zekere stroomversnelling geraakt. Vrij gangbaar is de notie dat

tegenover meer ruimte voor scholen meer verantwoording achteraf moet staan, en wel op basis van de resultaten. In de discussies die volgden, is er de nodige nadruk op gelegd dat die verantwoording achteraf weer niet dusdanig knellend moet worden dat er van autonomievergroting per saldo geen sprake is. Stapeling van controle moet worden voorkomen. Dat is de reden waarom is gekozen voor het zogenaamde proportionele toezicht. Naarmate de zelfevaluatie meer en beter van de grond komt, kan het toezicht door de inspectie afstandelijker zijn.

Uit onderzoek van de Onderwijsraad blijkt dat maar 50% tot 60% van de scholen voor primair en secundair onderwijs een systeem van kwaliteitszorg heeft. Slechts de helft daarvan voldoet aan de eisen. Van deze 30% van de basisscholen en de 20% van de scholen voor voortgezet onderwijs stelt nog geen 5% de evaluatie ter beschikking aan de inspectie. Dan blijkt bovendien meestal de bruikbaarheid van deze evaluaties niet toereikend te zijn. Het waarderingskader dat de inspectie hanteert, komt er niet in terug. Het zijn weinig indrukwekkende getallen. Van proportioneel toezicht kan zo weinig terecht komen.

De Onderwijsraad concludeert dat veel scholen worstelen met de vraag waarom en voor wie ze de zelfevaluatie nu eigenlijk uitvoeren. Gaat het om verantwoording ten opzichte van de inspectie of moet de evaluatie een bijdrage leveren aan de schoolontwikkeling? Kennelijk bestaat er in het veld de nodige onhelderheid. Heeft de minister zicht op deze ontwikkelingen? Stimuleert zij scholen om de zelfevaluatie op poten te zetten, doet de inspectie dit, of zijn scholen daar helemaal vrij in? Wat beoogt de minister met de zelfevaluatie? Is het overigens niet logisch dat scholen hierin aarzelend zijn? In een tijd waarin er een stapeling is of dreigt van controles, lijkt het toch wat dubbelop om het werk van de inspectie over te nemen en de scholen in te trekken. De Onderwijsraad signaleert immers dat scholen hun zelfevaluatie nu heel sterk afstemmen op het waarderingskader van de inspectie. Lopen wij dan inderdaad niet het risico dat er dubbel werk wordt verricht, of schat de minister in dat het een zelfstandige waarde heeft als scholen zichzelf evalueren omdat het leereffecten oplevert? Welke bedoeling heeft zij met het proportionele toezicht en met de zelfevaluatie van scholen?

Uit onderzoek van de Onderwijsraad blijkt ook dat de 50% tot 60% scholen die zichzelf evalueren, werken met instrumenten die sterk lijken op de kaders die de inspectie hanteert. Wijst dat niet nog een keer op onhelderheid over de doelstellingen van zelfevaluatie? Waarom zouden wij naar intern toezicht verschuiven wat al lang en breed professioneel gebeurt door een gespecialiseerde instelling? Betekent een verschuiving van verticaal naar horizontaal toezicht, die door gerenommeerde instellingen als de SER en de WRR wordt bepleit, in feite geen versnippering en vooral duplicering van activiteiten met als netto-effect een enorme interne bureaucratiesering?

Het is belangrijk om de functies van toezicht en de verschillende verantwoordingsrelaties te onderscheiden. Om het maar eens ouderwets te zeggen: de overheid heeft een grondwettelijke taak om de deugdelijkheid van het onderwijs te bewaken. De inspectie vervult daarbij een belangrijke rol, vooral ook omdat de minister van OCW

## **GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

sancties moet kunnen opleggen als zaken dreigen te ontsporen. Daarom moet de inspectie inzicht hebben in de resultaten van scholen. Naarmate de wetgever de eisen van deugdelijkheid verbreedt, wordt de rol van de inspectie echter noodgedwongen uitbundiger. Naarmate de eisen van deugdelijkheid meer teruggebracht worden tot hun kern, ontstaat er daarentegen meer speelruimte voor scholen. Dan wordt horizontale verantwoording zinvol.

De afgelopen decennia is er in het kader van het streven naar een relatief autonome school voor gekozen dat de overheid minder op het proces, op de didactiek en de vormgeving van het onderwijs stuurt en meer de resultaten bewaakt. Dit is om verschillende redenen een belangrijke keuze, niet in het minst omdat dit ook de onderscheiden rollen van overheid en scholen, van verticaal en horizontaal toezicht, van inspectie en besturen cq. raden van toezicht helder kan maken. Dat behoedt de inspectie voor een dubbelzinnige rol en het is goed voor de professionaliteit en de beroepseer binnen scholen. Vraag is wel of een en ander momenteel consequent genoeg wordt toegepast. Dat is voor mijn fractie een vraag met een open einde; dit zal ik toelichten.

Als de wetgever en de overheid zich bemoeien met de didactische koers van het onderwijs en daaraan eisen stellen, zal de inspectie op de doorwerking daarvan moeten toezien. Het risico bestaat dan dat er impliciet of expliciet toch een zekere druk van uitgaat om bepaalde didactische concepten te hanteren. De bemoeienis met de didactiek en het onderwijsconcept blijkt ook uit het formele toezichtskader dat de inspectie hanteert, bijvoorbeeld in het voortgezet onderwijs.

Kwaliteitsaspect 5 gaat over het onderwijsleerproces. Het stelt onder meer dat leraren niet alleen les geven, maar ook de rol van begeleider moeten vervullen. Verder lezen wij dat leerlingen in hun schoolloopbaan een steeds grotere verantwoordelijkheid voor het eigen leerproces moeten krijgen. Dat is niet alleen een beschrijving van de stand van zaken in het onderwijs, maar kennelijk ook een indicator voor de deugdelijkheid van scholen en dus normatief. Zeker nu de inspectie scholen niet alleen toetst maar ook stimulerend toezicht uitoefent, kan van dit soort kwaliteitsaspecten een drang uitgaan in de richting van wat wel het "nieuwe leren" wordt genoemd. Een betrokkenheid van de inspectie bij dergelijke pedagogische aanpakken kan -- ik kies mijn woorden bewust zorgvuldig -- ertoe leiden dat scholen zich genoodzaakt voelen om klassikaal en frontaal onderwijs te verlaten, om kennisoverdracht ten koste te laten gaan van eigen kennisverwerving, om -- zoals de hoofdredactie van NRC Handelsblad het kernachtig uitdrukte -- leerlingen eerder te leren opzoeken in plaats van kennis bij te brengen. Die druk zal zeker worden ervaren als de regering en de meerderheid in het parlement zich uitdrukkelijk uitspreken voor bijvoorbeeld het studiehuis. Dan lopen wij inderdaad het risico dat beleidsmakers, managers en de inspectie onkritisch achter hypes aanlopen, met als uitkomst dat enige jaren later moet worden geconstateerd dat studiehuis, competentiegericht onderwijs en het nieuwe leren onvoldoende zijn beproefd en toch over het onderwijs zijn uitgestort. Dit zijn grote woorden, maar in feite is het wel de conclusie van de Onderwijsraad in zijn rapport Evidence based onderwijs. Voor de inspectie kan

dit bovendien betekenen dat men, als de vereenzelving met deze concepten groot is, distantie verliest die juist als toezichthouder nodig is. Hoe beoordeelt de minister dit risico?

Het komt de CDA-fractie daarom zinvol voor dat de inspectie zich vooral richt op de vraag of scholen de kerndoelen weten te bereiken en of het onderwijs gemeten aan die maatstaven op een school voldoende systematisch is opgebouwd en of men de vorderingen tussentijds voldoende toetst. Het onderwijsleerproces is dan vooral een aangelegenheid van de scholen zelf en van de professional en de organen die daarop intern toezien. Variatie in onderwijs is dan mogelijk en dat heeft grote voordelen. Het risico dat het nationale onderwijsland en masse achter een min of meer toevallige pedagogisch-didactische mode aanloopt, is bij variatie een stuk kleiner. Ouders en leerkrachten hebben dan bovendien iets te kiezen.

Ik zeg vrij bewust ouders én leerkrachten, want het kan soms diep frustrerend zijn als goede docenten van bovenaf een didactische aanpak krijgen opgedrongen. Een aanpak die de hunne niet is en een aanpak waarin zij risico's zien en ondertussen nergens met hun verhaal terecht kunnen. Wie de moeite neemt om een kwart jaargang van de knipselkranten van het ministerie van OCW door te spitten, komt er karrenvrachten vol frustraties tegen. Getroffen werd ik bijvoorbeeld door het betoog van mevrouw Verbruggen die het onderwijs verliet, omdat zij aanliep tegen dezelfde hype rond het studiehuis. Haar enthousiasme om kennis over te dragen, leerlingen te interesseren en belangstelling te wekken, kon zij -- en met haar vele anderen -- niet meer kwijt. Het onderwijs verloor in haar en vele anderen goede en gemotiveerde leerkrachten. Anderen bleven met de nodige frustraties achter.

Zeker nu de tekorten aan leerkrachten zich weer binnen enkele jaren aandienen, is dat een belangrijke les. Laten wij de professional dus in ere houden. In het voortgezet onderwijs is die boodschap inmiddels doorgedrongen, maar momenteel klinken uit het mbo soortgelijke geluiden. "Parlement, wordt wakker!", lezen wij in Trouw van 3 januari jongstleden. De klacht is dat na het voortgezet onderwijs nu het mbo de ideologie van het nieuwe leren krijgt opgelegd. Ik citeer: "Niet het ministerie initieert deze onderwijsrevolutie, maar de verzelfstandigde organisaties zoals de Bve Raad." Zeker tegen de achtergrond van de regionale monopolies is dat een zorgwekkend signaal. Zijn er dan nog alternatieven voor leerlingen en vooral ook leerkrachten, zo vragen wij de minister. Meer in het algemeen vragen wij haar welke rol voor de overheid en de inspectie is weggelegd rondom het onderwijsleerproces. Is zij het met de CDA-fractie eens dat dit toch het domein is van de school zelf?

Het feit dat scholen vrijer worden gelaten bij de inrichting van onderwijs, is naar ons beleven een extra reden om goed toe te zien op de uitkomsten. Zo-even is al gewezen op de Cito-toetsen. Ik wil dat hier niet herhalen, maar de CDA-fractie hecht er enorm aan dat zowel rondom de Cito-toetsen als rondom de eindexamens in het voortgezet onderwijs goed wordt gekeken naar de kwaliteit van het onderwijs. Scholen moeten daar gewoon geen loopholes nemen. Hoe kijkt de minister daar tegenaan?

Hoe gaat zij om met scholen waarvan de gemiddelden van bijvoorbeeld schoolonderzoeken systematisch hoger liggen dan die van de eindexamens? Zijn er eigenlijk regels over hoe daarmee om te gaan?

Het overlaten van het onderwijsleerproces aan scholen zelf, is wat de CDA-fractie betreft van groot belang. Het past bij de professionaliteit van de leerkracht en het waarborgt beter dat onderwijsvernieuwingen op ervaring berusten en dus evidence based zijn. Wat dat betreft spreken de innovaties in het vmbo boekdelen. Het benadrukken van praktijkgericht onderwijs kwam van onderop. Het spreekt leerkrachten aan en leerlingen idem dito. Dit mondt inmiddels uit in scores die tot tevredenheid mogen stemmen. Het is goed dat de minister op dit punt de ruimte heeft gegeven aan scholen. Toch is het ook belangrijk om hier een vinger aan de pols te houden. Het is op dit moment erg in om de professional in ere te herstellen. En terecht.

Waardering voor en zelfs herwaardering van de professie is prima. Maar dat neemt niet weg dat beslissingen over het onderwijsconcept van scholen niet voorbehouden zijn aan besturen, directies en leerkrachten. Het gaat immers om verstrekkende besluiten met een grote impact op de leerlingen, hun ouders en de samenleving in bredere zin. De eigen verantwoordelijkheid moet daarom zijn ingebed in een toereikende verantwoordingsstructuur. Daarin is het echter gaandeweg gaan ontbreken. De schaalvergroting heeft daaraan bijgedragen, evenals de professionalisering van besturen. Beide zijn paradoxaal genoeg mede het gevolg van het toekennen van meer verantwoordelijkheid aan scholen rond personeelsbeleid, financieel beheer, lumpsumfinanciering, zorgverbreding en dergelijke. Vrijwilligersbesturen hebben het daarom lastiger dan in het verleden.

Om het bestuur te professionaliseren komt de stichtingsstructuur met een raad van toezicht meer en meer in zwang, zeker in het voortgezet onderwijs. Bij de vormgeving van deze raden is, in termen van taak en bevoegdheden, gebruikgemaakt van het commissarismodel uit het bedrijfsleven. De raden van toezicht benoemen en ontslaan het bestuur en letten vooral -- zo blijkt ook uit onderzoek -- op het financiële beheer. De democratische inbedding is niet zelden buitengewoon smal. De ontwikkeling tekent zich breed af en de WRR constateert dan ook terecht dat in bijvoorbeeld sectoren als de volkshuisvesting en de gezondheidszorg, maar dus ook in het onderwijs, voor een normatieve discussie over het kwaliteitsbeleid, ethische dilemma's en -- in het onderwijs -- onderwijsconcepten vaak geen aandacht meer is. De discussie raakt dus ook het onderwijs.

Naar de opvatting van de CDA-fractie dient in de moderne samenleving vermeden te worden dat het effectueren van het onderwijsvrijheidsrecht -- want daar hebben wij het over -- wordt versmald tot enkele bestuurders van scholen en een handjevol specialisten in raden van toezicht. Dit zijn bovendien raden die vaak via coöptatie tot stand komen. Voor een dergelijke smalle basis was het onderwijsvrijheidsrecht niet bedoeld. Willen het bestuur en het toezicht hun legitimiteit behouden, dan vraagt dat in het primair en voortgezet onderwijs om een structuur die de representativiteit van scholen versterkt.

Als kritische achterbannen ontbreken, is bovendien het risico groot dat vrijwilligersbesturen of raden van toezicht zich vereenzelvigen met de leidinggevenden in de scholen en er in feite sprake is van wat wel wordt genoemd de reproductie van comfort. Raden van toezicht en professionele besturen trekken eensgezind op, omdat ook hier een gebrek is aan onderlinge distantie. Dat komt de scherpte van het toezicht niet ten goede, terwijl te veel afstand natuurlijk ook weer niet goed is, want dat werkt onverschilligheid in de hand. Het is belangrijk om het juiste midden te vinden, namelijk een midden van zowel betrokkenheid als distantie. Kritische betrokkenheid dus. In het verleden zorgde de brede representativiteit daarvoor. Ledenvergaderingen hielden een bestuur scherp. Die betrokkenheid is nu veel minder vanzelfsprekend en in de regel zelfs afwezig.

Volgens de CDA-fractie zijn moderne vormen van representativiteit dus dringend nodig. Dat is geen nostalgie en ook geen zinloos formalisme. Het gaat de CDA-fractie om scholen die zijn ingebed in de samenleving, omdat alleen dit een voorwaarde is voor toereikende horizontale verantwoording die scholen scherp houdt. Ik wees al op het voorbeeld van de Vierambacht in Rotterdam. Een van de mogelijkheden om de bemoeienis te versterken, is bepalen dat ouders een bindende voordracht kunnen doen in de raad van toezicht of in het vrijwilligersbestuur. Dat is al het geval in de gezondheidszorg. Hoe staat de minister tegenover een dergelijk voorstel?

Meer verstrekkend is het voorstel om naar analogie van de aandeelhoudersvergadering een vergadering van deelnemers of belanghebbenden te creëren die een raad van toezicht kan benoemen en ontslaan. Het probleem hierbij is -- aldus onder meer de WRR -- dat niet altijd duidelijk is wie die deelnemers zouden moeten zijn. Bovendien is het nog maar zeer de vraag of er voldoende animo is. Verenigingen hebben in de regel al moeite om mensen op de been te krijgen, met name in de grote steden. Waarom zou dit bij een vergadering van deelnemers anders zijn? Dat is geen onschuldige kwestie, want wie houdt er anders een vinger aan de pols als scholen voor een didactisch concept als het nieuwe leren kiezen? Wie houdt in de gaten dat benaderingen als het studiehuis en zelfstandig werken, echt met een goede en intensieve begeleiding gepaard gaan? Wie ziet erop toe dat de vlag van competentiegericht onderwijs daadwerkelijk de lading dekt? Wie corrigeert zo nodig in het belang van de leerling? Wie spoort het vrijwilligersbestuur bij een vereniging of de raad van toezicht bij een stichting aan om tijdig in te grijpen als er problemen zijn en het onderwijs lacuneus is?

De heer **Van Raak** (SP): De heer Klink sprak daarstraks over de rol van de inspectie. Ik zou daar de rol van de minister aan toe willen voegen. Is dat niet het antwoord op alle vragen die hij net heeft gesteld?

De heer **Klink** (CDA): Ik kom daar zo in mijn betoog op terug. Op het einde zal ik hier meer specifiek op ingaan.



De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Daaraan gekoppeld heb ik een vraag over democratische inbedding. Moet je ook niet iets zeggen over de schaal? Want hoe groter de schaal en hoe verder het land in wordt getrokken, des te ingewikkelder het vraagstuk ligt.

De heer **Klink** (CDA): Ik onderstreep die vraag graag. Aan het eind van mijn betoog zal ik daar in het kader van een voorbeeld op terugkomen. Vervolgens zal ik die vraag ook aan de minister stellen.

Er is een scala aan instrumenten voor handen zoals visitaties, benchmarking en ranking en het volgen van ervaringen van derden via vakbladen en overkoepelende organisaties. Dit kan scholen scherp houden, maar die gegevens zijn vooral voor intern gebruik. De leiding van een school en een raad van toezicht dan wel een verenigingsbestuur hoeven daarover geen verantwoording af te leggen, terwijl het daar toch mede op aan komt. Daarom is het belangrijk om vooral de natuurlijke achterbannen van scholen bij het onderwijs te betrekken. Deze aanbeveling is van de CDA-fractie en SER. Ik citeer het advies van de WRR: kort samengevat luidt het oordeel dat er in de relatie tussen cliënten en instellingen veel meer aandacht dient te komen voor de mogelijke leereffecten die uitgaan van vraaggericht werken, van sturing door cliënten. De term cliënten zou ik persoonlijk liever vervangen door deelnemers of betrokkenen, maar de strekking is duidelijk. De signalen van betrokkenen bieden "een min of meer rechtstreekse en verplichtende input voor kwaliteitsverbetering van het primaire proces", aldus de Raad.

Dit citaat geeft aanleiding tot twee slotopmerkingen over de horizontale verantwoording. In de eerste plaats geldt dat het intensiever betrekken van ouders bij het onderwijs aansluit bij het al bestaande toetsingskader van de Onderwijsinspectie. Zo gaat de inspectie expliciet na of de school de betrokkenheid van ouders en verzorgers stimuleert. Een "Fremdkörper" in de wereld van het toezicht is deze relatie dus niet. De ook nu al gewenste betrokkenheid zou kunnen worden versterkt door scholen te verplichten om de ouders of verzorgers van leerlingen de periodieke inspectierapporten toe te zenden. Ouders krijgen dan te lezen wat de inspectie van hun school vindt. Ook de zelfevaluaties van scholen over de pedagogisch-didactische aanpak zouden bekend moeten zijn. Op dit moment zijn de inspectierapporten via internet natuurlijk op te roepen, maar daar gaat geen verplichtende werking van uit. De zelfevaluaties hoeven helemaal niet gepubliceerd te worden. Is dit alles niet te vrijblijvend?

De schoolleiding en de raden van toezicht dan wel de verenigingsbesturen zouden zich voor de rapporten en over hun reactie daarop moeten verantwoorden. Behalve schriftelijke informatie zou het bestuur of een raad van toezicht ook mondeling een toelichting kunnen geven op de resultaten van de inspectierapporten en de manier waarop men daarmee denkt om te gaan. Hoe kijkt de minister tegen een dergelijke verplichting aan? Een meer pregnante verantwoording over de resultaten van het verticale toezicht kan het horizontale toezicht versterken. Hoe kijkt de minister tegen dergelijke productieve

combinaties van verticaal en horizontaal toezicht aan? De CDA-fractie vindt een intensievere verantwoording vooral van belang omdat scholen soms tamelijk verstrekkende pedagogisch-didactische keuzen maken. Wij willen vermijden dat het onderwijs al te gemakkelijk achter hypes aanloopt. Daarvoor zijn simpelweg checks and balances nodig. Verantwoording is van belang, zodat een school die voor huiswerkvrij onderwijs kiest ook moet duidelijk maken hoe men dan toch de eindtermen en kerndoelen weet te bereiken. Een school die voor het studiehuis en voor zelfstandig leren kiest, moet helder voor het voetlicht weten te brengen dat leerlingen niet min of meer aan hun lot worden overgelaten, maar daadwerkelijk worden begeleid.

De heer **Van Raak** (SP): Het doet mij deugd dat u zoveel vertrouwen hebt in de ouders. Ik heb dat ook wel, maar wil toch waarschuwen voor overschatting. U vraagt nu aan ouders of zij de inspectierapporten willen lezen, alsmede de verantwoording voor de gekozen pedagogische koers. Is dat niet wat te hoog gegrepen voor heel veel ouders?

De heer **Klink** (CDA): Dat zal zeker zo zijn. Ik schakel echter de inspectie niet uit, integendeel. De inspectie moet letten op de onderwijsresultaten, en vooral op de structuur en de opbouw van het onderwijs. Als het onderwijsleerproces aan de scholen wordt overgelaten, moet wel worden gewaarborgd dat met de opbouw van het onderwijs uiteindelijk de kerndoelen worden gehaald.

Ouders moeten kunnen meebeslissen over de didactisch-pedagogische keuzes, zeker tegen de achtergrond van de schaalvergroting.

Uit het voorbeeld van de Vierambachtschool in Rotterdam blijkt dat, als de ouders gaan meebeslissen, dit een veel grotere en directere impact op scholen heeft dan wij vaak durven te veronderstellen. Ik zoek de winst vooral in de productieve combinatie van die twee zaken, en niet in het eenzijdig mikken op het één of op het ander. Ik vind dat ouders nu te vaak buiten spel staan en dat scholen te vaak zeggen dat zij de ouders niet kunnen bereiken omdat zij niet maar de verenigingsvergaderingen komen of naar andere vergaderingen. Er wordt te weinig aan gedaan. Het betreft een factor van betekenis in de bewaking van kwaliteit en deugdelijkheid. Waarom zouden wij daarvan dan niet veel meer gebruikmaken?

De heer **Van Raak** (SP): Een goed voorbeeld werkt altijd. Er zijn echter gemakkelijk duizend andere voorbeelden tegenover te stellen. U vroeg: wie zal dan uiteindelijk verantwoordelijk zijn? Dan moet u niet met een mengvorm komen. Typend voor een mengvorm of voor het delen van verantwoordelijkheden is, dat uiteindelijk niet duidelijk is wie als laatste verantwoordelijk is. Wij moeten dus iemand aanwijzen die als laatste verantwoordelijk is. Zijn het de ouders, de leraren, de managers, de inspectie of de minister?

De heer **Klink** (CDA): Het antwoord op die vraag lijkt mij heel eenvoudig. De inspectie toetst de kwaliteit en vooral de deugdelijkheid van het onderwijs. Met mevrouw Linthorst ben ik van mening dat de minister uiteindelijk sancties moet opleggen als een school permanent en structureel onder maat presteert.

Mijn tweede opmerking heeft te maken met de vraag of de overheid deze geïntensiverde horizontale verantwoording nu verplicht moet gaan voorschrijven. In dat verband verwijs ik graag naar België. Daar is in de wetgeving de figuur van de maatschappelijke onderneming opgenomen, niet als rechtspersoon die verplicht wordt voorgeschreven, maar wel als een rechtsfiguur waarvan de kenmerken in de wet zijn opgesomd. Instellingen die beantwoorden aan deze karakteristieken kunnen zich afficheren als maatschappelijke onderneming. Nu de minister van Justitie bezig is om een dergelijke figuur ook voor het Nederlandse recht te verkennen, kunnen wij ons voorstellen dat de minister in het kader van de governancediscussie in het onderwijs voor een dergelijke verankering kiest. Scholen die hun horizontale verantwoording goed voor elkaar hebben, versterken dan zichtbaar hun reputatie, omdat zij aan de wettelijke eisen voldoen. Het hoeft dan niet eens verplicht gesteld te worden.

De CDA-fractie pleit ervoor, ouders en verzorgers van leerlingen meer bij het onderwijs te betrekken en meer zeggenschap te geven. Tegenwerping is vaak dat ouders niet naar ledenvergaderingen meer komen. Maar daar staat weer wel tegenover dat veel ouders aanmerkelijk kritischer en mondiger zijn geworden. Zij hebben inderdaad geen zin in schoolbestuurlijk werk als het neerkomt op het controleren van de boekhouding en van de financiën. Zij zijn niet zelden wel geïnteresseerd in de kwaliteit van het onderwijs en in de pedagogische koers van een school. Door hen daar meer bij te betrekken, ontstaat er draagvlak voor betrokkenheid. Inzicht in bijvoorbeeld inspectierapporten en meer verantwoording van de school kan die betrokkenheid versterken. Ik begon dit betoog met een voorbeeld van ouders die zich druk maakten over de kwaliteit van het onderwijs. Hun bemoeienis in Rotterdam leidde tot een merkbaar beter onderwijs.

Ik wil besluiten met een voorbeeld van hoe het niet moet. De immer zeer kritische Leo Prick wijst in een van zijn columns in NRC Handelsblad op een vader die met lede ogen aanzag dat een school met een monopoliepositie in de regio zijn dochter doodleuk plaatste op de havo/vmbo school, terwijl hij voor de havo/vwo had willen kiezen. Met lede ogen legde hij zich erbij neer. De school voerde vervolgens het DaTonsysteem in. Het liep, in zijn woorden, voor geen meter, waarna het weer werd afgeschaft. De school rechtvaardigde dit met de mededeling dat zowel het onderwijs als de leerlingen veranderen, waardoor vanuit een innovatieve veranderingsgezinde visie herinrichting van het onderwijs plaatsvindt.

Het zal duidelijk zijn dat wat ons betreft de ouders bij dat soort herinrichtingen en de uitkomsten daarvan nauw betrokken dienen te worden, en dat de inspectie toeziet op de opbouw van de onderwijsinhoud en op de resultaten daarvan. Dat die combinatie vruchten kan

afwerpen, illustreert het voorbeeld van de school die ik al eerder noemde.

\*N

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Voorzitter. Ik vervang vandaag mijn collega Tof Thissen, die te elfder ure ziek geworden is, tot zijn en mijn grote spijt, want wij kennen allen de heer Thissen als een welbespraakte spreker in dit huis. Een van de kenmerken daarvan is dat hij geen uitgeschreven teksten hanteert. Dat maakt het vervangen buitengewoon moeilijk, zo niet onmogelijk. Het zou voor de hand hebben gelegen dat wij hadden gezegd: onze woordvoerder is ziek, dus wij slaan een beurt over. Het onderwerp ligt ons echter zo na aan het hart, dat wij niet de gelegenheid willen laten voorbijgaan om hier ons zegje te doen. Good governance is overigens een onderwerp dat niet in de onderwijssector speelt, maar in de hele publieke sector. U moet mij maar excuseren dat ik misschien te veel algemeenheden debiteer en te weinig specifiek ben. Van de voorgaande sprekers hebt u al zo veel feitelijke en inhoudelijke opmerkingen gehoord, dat er wel iets algemeenens tegenover mag staan.

De discussie speelt niet alleen in het onderwijs. Zelf ken ik deze heel goed in de sfeer van de corporaties en de welzijnsinstellingen. In essentie gaat het om instellingen die publieke en maatschappelijke taken verrichten. De vraag is, wie bepaalt of het werk dat in die instellingen wordt verricht, goed is gedaan en wat daarbij de rol van de overheid of de politiek is. Het lijkt mij goed om een historisch uitstapje te maken, omdat wij nu in mijn ogen in een nieuwe fase zijn beland.

De eerste fase besloeg de eerste helft van de vorige eeuw. Dat was de fase van het ontstaan van particulier initiatief. De legitimatie van de instellingen die in de groei van de welvaartstaat en de verzorgingsstaat ontstonden, lag heel nadrukkelijk in de zuil, in de verenigingsstructuur, in de eigen achterban. De socioloog Van Doorn heeft dat meer dan voortreffelijk omschreven. Volgens hem waren deze instellingen baas in eigen huis en kwam het huis ten laste van de gemeenschap.

In de tweede helft van de twintigste eeuw is dat patroon veranderd doordat er een proces van verstatelijking op gang kwam. Onderwijs- en welzijnsinstellingen die dankzij particulier initiatief waren ontstaan, kregen steeds meer het karakter van uitvoeringsorganisatie. De legitimatie van die instellingen lag rechtstreeks in de democratische organen en vaak rechtstreeks in Den Haag. Ik denk dat wij nu in de derde fase terecht zijn gekomen. Die fase zijn wij iets meer dan een decennium geleden in gegaan. Het is de fase die wordt gekenmerkt door decentralisatie, deregulering en verzelfstandiging. Het woord autonomie is in de discussie tot nu verschillende malen gevallen. Je kunt je afvragen of wij ons wel tijdig hebben gerealiseerd welke problemen daarmee gepaard gingen. De beweging is begonnen zonder dat wij alle oplossingen en consequenties daarvan hebben doordacht.

Ik haal in dit verband altijd het voorbeeld van de corporaties aan. Bij de verzelfstandiging daarvan zijn er geen afspraken gemaakt over het maatschappelijk kapitaal dat in de volkshuisvesting besloten lag. Dat was een grote weeffout. Het corrigeren daarvan roept buitengewoon veel problemen op, zo ook in dit geval.

De beweging die in de afgelopen tijd ook in het onderwijsveld op gang gebracht is, heeft haar eigen dynamiek gekregen. Ik heb daarnet in een interruptie ook niet voor niets de vraag over de schaalvergroting opgeworpen. Dat is een van de grote kenmerken van recente ontwikkelingen in de publieke sector, ook in de onderwijssector. Wij hebben te maken met steeds groter wordende organisaties die een eigen dynamiek en misschien zelfs een eigen bureaucratie ontwikkelen en zich steeds ingewikkelder verhouden tot de democratie en hun democratische legitimatie. In de processen van decentralisatie en deregulering is het onduidelijk wie bepaalt wat kwaliteit is. Je ziet over het algemeen ook in andere sectoren dat het buitengewoon lang duurt voordat de horizontale vormen van kwaliteitscontrole via visitatiecommissies of benchmarking zijn geregeld. In de komende jaren krijgen alle sectoren te maken met de grote vraag hoe verantwoording wordt afgelegd en welke kant het daarmee op moet. Aan wie gaat een instelling verantwoording afleggen? Welke groepen gaan daar een beslissend oordeel over vellen?

Een merkwaardige hybride figuur die daarbij haar opmars maakt, is het nieuwe statuut van publieke organisaties waarin aan de ene kant het zelfstandige en marktgerichte zit en aan de andere kant het maatschappelijke en publieke. Dit is een problematische combinatie. Met de problemen die daarmee de afgelopen jaren zijn ontstaan, worstelen alle sectoren nog steeds, ook de onderwijssector. Ik ben dus zeer benieuwd naar de visie van de minister daarover. Laat ik ze daarom nog even opsommen.

Het eerste probleem wordt gevormd door de democratische legitimatie. Het gaat om publiek geld en publieke taken. Hoe worden die gecontroleerd? Hoe wordt de democratie eigenlijk georganiseerd? We zitten, zoals gezegd, in de derde fase, een fase waarin organisaties en instituties in hoge mate verzelfstandigen. Daarbij hoort het vraagstuk van de democratie. Als de legitimatie niet meer in de bestuursorganen of de democratische of gekozen organisatie schuilt, zal die moeten worden verplaatst naar de instellingen. Er zal dus in zelfstandige publieke instellingen een soort democratische agenda moeten zijn, intern via de inspraak van de betrokkenen, dus de directe medewerkers, en extern via de inspraak van de maatschappij.

Ten tweede is het vraagstuk van de lokale verankering belangrijk. Mij lijkt dat er zo langzamerhand helderheid moet komen over de gewenste schaal van de organisaties. De tendens is dat organisaties zelfs gemeenten en regio's overstijgen en dwars door regio's heen gaan. Hoe kan je daar nog controle op uitoefenen, democratische controle? Wie is daar verantwoordelijk voor? Je kunt het niet meer rechtstreeks herleiden tot een gemeente of een gemeentebestuur, een provincie of wat dan ook. Moet er vanuit democratisch oogpunt, maar wellicht ook vanuit kwalitatief oogpunt niet iets worden

geregeld in verband met de omvang van de schaal? Je kunt je afvragen of een grotere schaal tot beter onderwijs leidt.

Ten derde rijst de vraag wat goed toezicht is. De heer Klink heeft daar al belangrijke en interessante dingen over gezegd. Toezichhouders hebben de neiging om hun taak enigszins ouderwets op te vatten. De meeste raden van toezicht houden voornamelijk financieel toezicht. Mijn fractie meent dat het toezicht in het onderwijs, maar eigenlijk ook in andere publieke sectoren veel breder moet worden. Ik vind dat een goede toezichhouder ook toezicht houdt op de aard van de verantwoording, de aard van de democratie en de kwaliteit van het product.

Daarom moeten raden van toezicht zorgvuldig worden samengesteld. Mij lijkt dat het de taak van de minister is om daar iets over te zeggen. Zij hoeft daarbij niet per se over te gaan tot het opstellen van dwingende richtlijnen, maar wat richtinggevende aanwijzingen kunnen geen kwaad.. Ik heb in ieder geval vernomen dat de commissaris van de Koningin in Zuid-Holland ook voorzitter is van roc Mondriaan in Den Haag. Ik wil daar niet meteen een uitspraak over doen, maar ik vraag mij wel af vanaf welk moment er sprake is van belangenverstremming en tot welk moment er sprake is van onafhankelijk toezicht. Daarom moet er iets worden gezegd over het moment waarop belangenverstremming aan de orde kan zijn en op welk moment dat niet zo is. Ook moet er volgens mij iets worden gezegd over de samenstelling van raden van toezicht. Ik heb in een ander verband wel eens een pleidooi gehouden voor het zogeheten vierwindstrekenmodel. Dat houdt in dat je als het ware het uitgangspunt moet hanteren dat de leden van een raad van toezicht uit verschillende maatschappelijke sferen worden gerekruteerd, namelijk de sfeer van het openbaar bestuur, lokale stakeholders, collegiale instellingen -- dat is meer horizontaal -- en in ieder geval ook van gebruikers, dus burgers en consumenten. Die moeten in iedere raad van toezicht terug te vinden zijn. Dan heb je namelijk de beste garantie dat het goed komt met het maatschappelijke toezicht.

Er moet in dit verband ook iets worden gezegd over de topsalarissen. Het is immers een feit dat de salarissen van de managers in de grote onderwijsinstellingen behoorlijk de pan uit zijn gerezen door toedoen van de raden van toezicht. Mij lijkt het een taak van de overheid om daar paal en perk aan te stellen. Ik heb van degene die hier het woord zou voeren begrepen dat er onderzoek is gedaan naar de aard en de kwaliteit van het bestuur van 15 roc's. Ik denk dat dit een zeer interessante case is, omdat het zeer grote, bijna mammoetachtige instellingen zijn geworden waarin het vraagstuk van good governance en goed bestuur zeer indringend aan de orde is. Zij zijn namelijk zo groot dat je je kunt afvragen wie die mammoetinstellingen nog controleert. Ik ben zeer benieuwd naar de resultaten van het onderzoek. Ik heb begrepen dat de minister deze studie nog niet openbaar gemaakt heeft. Misschien kan zij dat binnenkort doen en ons wat laten zien van de resultaten.

Good governance heeft in mijn ogen ook voor politici een belangrijke consequentie in de zin dat die de kunst van het loslaten vraagt. De kunst van het loslaten is dat politici alleen nog de eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van instellingen dragen zodra die instellingen

autonoom zijn. Zij moeten autonomie dus de kans geven. Dat kan eigenlijk alleen maar als er een heldere overdrachtsagenda is.

In die overdrachtsagenda moeten in ieder geval heldere uitspraken staan over de democratische legitimatie van de onderwijsinstelling of een andere instelling in de publieke sector, over de schaal en de lokale verankering en over de aard en de kwaliteit van de verantwoording. Er moet dus in staan aan wie op welke manier verantwoording wordt afgelegd. Ik ben zelf altijd een voorstander van het opstellen door maatschappelijke organisaties van een soort publiekshandvest, een soort burgerhandvest geweest. Het idee om dat te doen komt uit het Verenigd Koninkrijk. Daar werken publieke instellingen met een "citizen charter" waarin precies staat omschreven wat de burgerlogica van de instelling is, wat burgers ervan kunnen verwachten en hoe er aan hen verantwoording wordt afgelegd, hoe er geklaagd en gecommuniceerd kan worden en welke rechten de mensen hebben die gebruikmaken van die instelling. Ik zou het een vooruitgang vinden als er zulke charters op de deur van elke publieke instelling, dus ook onderwijsinstellingen, werden gespijkerd. Over de kwaliteitsgaranties en de horizontale en verticale verantwoording heeft de heer Klink al een aantal behartigenswaardige opmerkingen gemaakt, waarbij ik mij graag aansluit.

Voorzitter, met excuses voor het misschien wat algemene karakter van mijn opmerkingen, hiermee heb ik in grote lijnen mijn opvattingen geschetst. Ik ben benieuwd naar het antwoord van de minister.

\*N

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Mevrouw de voorzitter. In dit debat over de kwaliteit van het onderwijs wil ik graag met de bewindsvrouw debatteren over de positie van de leraar, in het bijzonder in samenhang met de wetgeving van het departement van OCW. Hierbij baseer ik mij op een aantal documenten: het alweer ruim een jaar oude advies van de WRR "Bewijzen van goede dienstverlening", dat met name over de professionaliteit van het onderwijs en de beleidsconsequenties daarvan gaat, de wet "Weer Samen naar School" en de beleidsevaluaties rondom deze wet, en diverse andere beleidsbrieven en notities van het departement. In verband met de positie van de leraar besteden wij ook aandacht aan de ontwikkeling van een zorgstelsel en zorgstructuren in het onderwijs en aan de opleiding tot leraar. De VVD-fractie heeft als overkoepelend thema gekozen voor een aantal trends en aspecten van de wet- en regelgeving van het ministerie van OCW rondom de positie van de leraar. Wij richten ons dan ook niet op de begroting, maar op andere documenten, zoals ik al aangaf.

Het eerste dat wij onder de aandacht van de bewindspersonen willen brengen, is onze interpretatie van het advies van de WRR "Bewijzen van goede dienstverlening". Een van de koppen in het persbericht van de raad zelf over dit rapport is volkomen duidelijk: alle velden van maatschappelijke dienstverlening, dus ook het

onderwijs, lijden onder controlezucht van de overheid. Er is een gebrek aan vertrouwen in de professionals, zowel in de bestuurders als in de mensen in het veld. Het besturingsmodel dat de overheid hanteert, biedt te weinig ruimte en beperkt het rendement van het werk dat in de diverse branches wordt gedaan. Het gaat in het WRR-rapport zoals bekend om gezondheidszorg, volkshuisvesting, welzijn, arbeidsvoorziening en onderwijs. Er wordt in het rapport melding gemaakt van de nog steeds grote regeldruk in het onderwijs, die "leidt tot belemmering voor de onderwijsinstellingen en voor de mensen die daar het echte werk doen", namelijk onderwijs geven. Dat is nogal wat. Na jarenlang praten over deregulering, na jaren van geklaag in het veld, van de scholen, en van beide Kamers der Staten-Generaal over de lawine van wet- en regelgeving die over scholen wordt uitgestort, is het ministerie van OCW kennelijk nog altijd niet in staat om deze regelgeving te beperken. Is het departement, dat het doen leren tot zijn verantwoordelijkheid heeft, eigenlijk zelf wel een lerende organisatie?

Hoe is het mogelijk, zo vragen wij de minister, dat de WRR moet stellen dat de mensen in het veld, de leraren dus, ronduit benadeeld worden? Wat vindt de minister van dit rapport? Hoe kan het dat de leraar, die het werk in het veld moet verrichten, kennelijk nog steeds eerder belemmerd dan gesteund wordt door het departement? Er wordt wel over de leraar gepraat, vrij veel zelfs, maar toch lijkt het maar niet te lukken om de positie van de leraar te versterken. Wij zullen in het vervolg zelfs demonstreren dat het tegendeel het geval is. Dit alleen al maakt de kwaliteit van wetgeving van dit departement in algemene zin onvoldoende. Er behoort in wet- en regelgeving inzake het onderwijs steeds, bij elk onderwerp, aandacht te worden gegeven aan de positie van de leraar in de turbulente ontwikkelingen die zich afspelen. Ouders en kinderen worden genoemd, schoolbesturen krijgen aandacht, maar het lijkt wel alsof het departement met regelmaat vergeet dat men het wel van de leraar moet hebben, een leraar die zijn werk moet doen met lastige kinderen en even lastige ouders. 50% van alle leraren heeft inmiddels te maken met verbale of manuele agressie. Wie dit volhoudt is een held, die dient beschermd en gekoesterd te worden. Maar steeds lijkt het bij wetgeving zo te zijn dat de leraar er van allen het minst toedoet. Dat zullen wij zo ook zien bij de evaluatie van het wetgevingstraject "Weer Samen naar School". Kan dat nu eindelijk niet eens veranderen? Wat is nu het beleid van de minister op het punt van de positie van de leraar? Wat wordt er gedaan om zijn professionaliteit vorm te geven? De professionaliteit van de leraar is een zaak die het departement bij uitstek zou moeten koesteren. Natuurlijk, er is veel geld voor bij- en nascholing, maar tegelijkertijd maakt het departement wetgeving waardoor de positie van de leraar alleen maar nog lastiger wordt. Ik kan me in de afgelopen zes jaar geen debat over onderwijs in deze Kamer herinneren waarin niet werd gevraagd om aandacht voor de positie van de leraar, en niet alleen door onze fractie. Maar de WRR, die wij toch niet van onnozelheid of partijdigheid kunnen betichten, toont onzes inziens aan dat er bij het departement nog steeds onvoldoende aandacht voor de steeds lastiger wordende positie van de leraar is.

Een voorbeeld hiervan is -- mijn tweede onderwerp -- de wetgeving inzake de toelating van kinderen met leermoeilijkheden, heel breed geformuleerd, tot het regulier basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. De VVD-fractie heeft met deze wet nooit veel op gehad; wij hebben er ook tegen gestemd, overigens samen met de SP-fractie. Een centraal argument was daarbij de belasting voor de leraar in het regulier onderwijs, die ineens geconfronteerd kan worden met kinderen die eigenlijk in het speciaal onderwijs thuishoren. Bij de evaluatie in 2004 en de beleidsreacties en overlegondes die daarop in 2005 volgden, bleek dat ons argument tegen de wet, namelijk dat die de leraar te zeer zou belasten, helaas juist was, hoewel de minister dit slechts schoorvoetend toegeeft. Wij lezen in evaluatiedocumenten naar aanleiding van de wet "Weer Samen naar School" dat "verbeteringen op het niveau van de klas achterblijven, en dat leraren er moeite mee hebben, in hun onderwijs aan te sluiten op de verschillen tussen kinderen". Er wordt in de evaluatie zelfs opgemerkt dat "het belangrijkste knelpunt in de klas is dat verbeteringen in het didactisch handelen van de leerkracht achterblijven". Tja, is het vreemd? Dit is een bestuurlijke formulering om te zeggen dat leraren overvraagd worden, als zij in de klas leerlingen krijgen met geestelijke of gedragsproblemen, terwijl het reguliere onderwijs met een klas vol drukke kinderen al een klus op zichzelf is. Overigens worden artsen nooit "geneeskrachten" genoemd, dus waarom worden leraren eigenlijk "leerkrachten" genoemd? Dit klinkt allerm minst respectvol.

Wat onze fractie zo stoort, is dat nergens iets is te merken van enige zelfkritiek of enige reflectie als het gaat om de juistheid van deze bezuinigingsoperatie in verband met de effecten voor leraren. Wat iedereen voorspeld had die goed naar de "Weer Samen naar Schoolwetgeving" had gekeken, is gebeurd: de leraar trekt het niet. In haar beleidsbrieven somt de minister allerlei maatregelen op die de leraar ten goede zouden moeten komen, maar de essentie, namelijk dat er met deze wet wellicht het onmogelijke van leraren wordt gevraagd, blijft onbesproken. De VVD-fractie vraagt zich bovendien af of alle genoemde maatregelen van de minister ter ondersteuning van de leraar effect hebben. Tot nu toe kennelijk niet. De hele operatie is toch al een aantal jaren aan de gang? En het gaat in de klas toch nog niet goed?

Even ernstig is het dat in beleidsbrieven van de minister zonder een zweem van bezorgdheid frequent wordt gesproken over allerlei extra taken voor leraren, samengevat in huiveringwekkende terminologie als "het zorgrepertoire van scholen", en het omgaan met "specifieke zorgbehoeften". Inmiddels zijn er nota's over de "zorgstructuren in scholen" en een "zorgstelsel voor funderend onderwijs". Het gaat hierbij uiteraard om een specifieke groep leerlingen, maar helaas niet om specifieke scholen, maar om alle scholen. Hoe ver gaat de zorgplicht van niet-speciale scholen eigenlijk? Hebben de leraren daar dan een opleiding tot zorgverlener? En is niet te verwachten dat de specifieke deskundigheid van leraren nog meer in de knel komt, als zij er steeds meer uitgesproken zorgtaken bij krijgen? En is juist niet nodig dat leraren weer aanzien krijgen door het bevorderen van hun kennis en hun onderwijsvaardigheden, maar vooral ook hun kennis? En over welk departement gaat het

eigenlijk? Hadden wij het niet over onderwijs? Hoe ernstig de situatie is, kan ik illustreren door te verwijzen naar de notitie "Vernieuwing van de zorgstructuren in het onderwijs", van 30 september 2005. Hierin worden allerlei beleidswijzigingen aangekondigd en wordt opgesomd wat de consequenties daarvan zullen zijn voor de diverse betrokkenen. Geloof het of niet, maar alles en iedereen wordt genoemd: ouders en kinderen, de school, de schoolbesturen, de inspectie, de overheid, maar niet de spil in het onderwijs: de leraar. Hoe kan een departement van OCW de leraar vergeten?

Een volgend punt is de opleiding van leraren. Wij hebben kennisgenomen van de voortgangsrapportage Beleidsplan onderwijspersoneel 2005. Deze notitie illustreert de bestuursstijl van OCW. Een verbijsterende hoop woorden, beleidsplannen, waanzinnig bureaucratisch, zeer ambtelijk geformuleerd, zonder enige kritiek op zichzelf of op wat er in het veld gebeurt, maar in deze notitie wordt het volgende niet vermeld: de lerarenopleidingen van het HBO besteden minder dan de helft van het leertraject aan vakinhoudelijke kennis. Men leert de studenten onderwijstechnieken, dus methoden om kennis over te brengen, dat is uitstekend, maar helaas: de kennis zelf is het stiefkindje. De nadruk ligt op competenties en beroepsoriëntatie in plaats van op vakkennis. Dit geldt overigens niet of nauwelijks voor de eerstegraads lerarenopleidingen, maar het geldt des te meer voor pabo en de tweedegraads lerarenopleidingen. In de voortgangsrapportage wordt eindelijk gefocust op een beter niveau van kennis van taal en rekenen van pabo-studenten. Ook besteedt de rapportage aandacht aan de opleiding van de toekomstige leraren op scholen. Er wordt heel veel geregeld, maar dat in een leersituatie op scholen een groot probleem is dat de leraar c.q. stagebegeleider zelf vaak een veel te laag niveau heeft, lees ik nergens. Ook wordt niet duidelijk of het nu de doceercompetenties zijn of de vakinhoud, die centraal staat. Het is duidelijk dat naarmate een opleiding meer een soort "in service" karakter krijgt, het risico groot is dat de kennis met betrekking tot de vakinhoud verwatert, omdat bijvoorbeeld de leraren op basisscholen vaak zelf niet voldoende kennis hebben om als leraar van een toekomstige leraar op te treden. Het klinkt ingewikkeld, maar het komt er dus op neer dat onderricht in de vakinhoudelijke kennis bij veel toekomstige leraren onvoldoende plaatsvindt. Men is leraar Duits, maar vooral leraar en het duits komt er dan nog bij, maar wel is het duits met een kleine letter.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Dit is bijna een hilarisch betoog, waarbij ik bijna zou vergeten dat mevrouw Dupuis deel uitmaakt van een partij die hiervoor in hoge mate verantwoordelijk is. Als ik niet beter zou weten, zou ik denken dat zij lid van de oppositie is. Maar dat is niet de vraag die ik wil stellen. Zij gaat maar verder met haar tirade tegen het ministerie, dat kennelijk geen lerende organisatie is, maar het zou nuttig zijn als zij een verklaring daarvoor geeft. Hoe kan het dat een ministerie waar ook leden van haar partij de scepter hebben gezwaaid, kennelijk niet in staat is om dit in goede banen te leiden?

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Dat wil ik nu juist zo graag van de minister horen.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Wij kennen mevrouw Dupuis als iemand die al jaren meegaat en een buitengewoon intelligente kijk op de wereld heeft. En zij zou op dit punt geen enkele hypothese kunnen noemen?

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Ik heb duidelijk aangegeven dat het ministerie op andere punten focust. Dat wil ik hier ter discussie stellen.

Ik vervolg mijn betoog. Gelukkig geeft de minister aan dat er plannen zijn om aan de opleiding voor leraar in het primair onderwijs hogere kwaliteitseisen te stellen. Daarbij mogen nu geen concessies meer worden gedaan. Wij willen nogmaals benadrukken dat kinderen bóven alles moeten leren om het Nederlands te beheersen, om te lezen en te schrijven. Dit is een absoluut vereiste voor succes in het voortgezet onderwijs. Maar een behoorlijke kennis van de Nederlandse taal ontbreekt nog steeds bij veel aanstaande docenten. Ook dit geldt veel minder bij de eerstegraads docenten. De sleutel voor de toekomst van dit land ligt in handen van leraren primair onderwijs, die evident grote leemtes in basale en cruciale kennis hebben.

In een rapport van de commissie onderwijs van de VVD wordt gemeld dat veel studenten aan een lerarenopleiding, die bewust kozen voor een vak, gedemotiveerd raken door de geringe aandacht voor dat vak zelf. Onderzoek wijst uit dat de vakkennis van onderwijsstagiaires, ook in het laatste jaar van de opleiding, geringer is dan de inhoud van het schoolboek. Ook deze gegevens ontleen ik aan een werkgroep van de VVD, die gevraagd is op het punt van de lerarenopleiding onderzoek te doen. Zojuist kreeg ik overigens een bericht onder ogen van mijn fractiegenote mevrouw Van den Broek dat de Universiteit van Tilburg een topvervolgopleiding voor leraren wil gaan aanbieden tegen hoge kosten, met de bedoeling leraren die al jaren aan een school hebben gedoopt meer vakinhoud bij te brengen. Wat vindt de minister van dat plan? En wat gaat zij daarvoor aan ruimte in tijd en geld ter beschikking stellen? Ook de AOb is onlangs gekomen met een soort masterplan voor het onderwijs. Daarin wordt de nadruk erop gelegd dat het onderwijs aan toekomstige leraren moet worden verbeterd, waarvoor zeer praktische voorstellen worden gedaan. Dat zijn bewegingen van buitenaf. Op zich is dat goed, maar wij verwachten wel een reactie van de minister daarop.

Namens de VVD-fractie kan ik niet anders dan met ongerustheid vaststellen dat de positie van de leraar voor het departement kennelijk onvoldoende belang heeft, dat zijn positie bij wetgeving en beleid soms gewoon verwaarloosd wordt en dat zijn opleiding vaak kwalitatief onder de maat is. En dit is al zo lang zo. Maar dit is niet het enige. Het gaat om veel meer, bijvoorbeeld om een blijvend onderhouden van professionaliteit. Hoe staat het met de verplichting tot en de ruimte voor nascholing, maar dan ook werkelijke nascholing, dus niet alleen het

lesgeven, maar vakinhoudelijk? Hoeveel nascholingscursussen Nederlandse taal, hoeveel cursussen rekenen worden hoe frequent gegeven aan leraren aan het primair onderwijs, en hoe staat het met de ontwikkeling van de vakkennis van de leraren in het voortgezet onderwijs? Hoeveel uren per jaar per persoon is daar ruimte voor? De VVD zou graag zien dat de minister absolute prioriteit geeft aan de positie van de leraar. Dat betekent dat de vakcomponent in het onderwijs aanzienlijk verzaagd zal moeten worden, en dat ook de nascholing daar zwaar op inzet. Dit is heel wat anders dan waar de minister over praat als het gaat om ondersteuning van de leraren. Dan lijkt het vooral te gaan over hoe om te gaan met kinderen met gedragsproblemen, die zo groot kunnen zijn dat een hele klas daardoor vastloopt. Hoeveel tijd mag een leraar volgens de minister maximaal besteden aan moeilijke kinderen in de klas? Waar ligt de grens van wat acceptabel is, dit in verband met het welzijn van de leraar en de andere kinderen?

De VVD-fractie maakt zich ernstig zorgen over de vakkennis, de professionaliteit en de positie van de leraar. Wij wachten de reactie van de minister op onze vragen en opmerkingen met grote belangstelling af.

\*N

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Eén van de problemen die wij hier vandaag bespreken, is de doorstroming in het onderwijs. Op het ministerie gaat dat goed, in ieder geval als wij kijken naar de staatssecretarissen voor Onderwijs. Over twee weken zullen wij in deze Kamer de staatssecretaris zélf aan de tand voelen. Vandaag kunnen wij al de mening van de minister vragen. Hoe waardeert zij een mogelijk vertrek van alweer haar tweede staatssecretaris voor Onderwijs? Welke gevolgen zal dit hebben voor de continuïteit van het onderwijsbeleid? Dat was de inkopper voor vandaag, wij gaan verder.

De kwaliteit van het onderwijs ligt deze Kamer na aan het hart. Zelden gebeurt het dat twee jaar achtereenvolgend een beleidsdebat over hetzelfde onderwerp wordt gevoerd. Wij hebben ook te maken met een minister die liefde uitstraalt voor de kwaliteit van het onderwijs en dat is een verademing. Jarenlang hebben wij het moeten doen met ministers die een nogal technische benadering voorstonden. Dit leidde tot grote structuurveranderingen, zoals het vmbo en het studiehuis, het nieuwe leren en het competentieleren, die het onderwijs naar onze opvatting geen goed hebben gedaan. Scholen hebben de afgelopen jaren meer vrijheid en eigen verantwoordelijkheid gekregen. Maar net als in andere publieke sectoren heeft deze liberalisering vooral geleid tot meer managers en meer bureaucratie.

Ik geef een voorbeeld: Pierre Diederens, leraar scheikunde op een vmbo in Roermond, vindt dat onderwijs veel meer is dan kennisoverdracht. Hij durfde het aan om in zijn klas een vertegenwoordiger van een organisatie voor homoseksuelen uit te nodigen. Dat gaf veel rumoer: homo's op school! Maar het werd een prachtige

bijeenkomst. En dat kan, omdat Pierre een bijzondere band heeft opgebouwd met zijn jongens. Bijvoorbeeld door in zijn vrije tijd met ze te gaan voetballen. Of met zijn vmbo-2 klas te gaan zwemmen. Hij zegt: "Dan kun je die macho jongetjes ook eens laten schitteren. Zij springen van die tien meter hoge toren en vervolgens praten wij over van alles en nog wat." Maar het feest ging niet door: er was budget, maar de aanvraag had een jaar van tevoren moeten worden ingediend. Bovendien ontbrak een educatief plan. Diederens is één van de vele leraren in het onderwijs die zich zorgen maken over de uitdijende bureaucratie en het meer tegenwoordige management, waardoor de aandacht voor de leerlingen naar de achtergrond verdwijnt.

Dit geldt niet alleen voor het vmbo. Onlangs sprak ik op een bijeenkomst met 150 docenten in het basisonderwijs. Heel veel vrouwen, en een enkele man, vooral op de hogere functies. Wat een lieve mensen zijn dat toch. Maar ook: wat een klachten hebben zij, wat een frustraties. De meest gehoorde klacht is dat zij voortdurend verantwoording moeten afleggen, maar niemand naar hén wil luisteren, naar de té grote klassen met de té verschillende leerlingen, naar de problemen met de ouders, naar het gebrek aan leermiddelen. En ze hebben hun kritiek toch laten horen. Hoe vaak hebben zij, getooid met petjes en gewapend met fluitjes, geprobeerd hun onvrede te uiten. Heeft de minister dezelfde ervaringen bij haar werkbezoeken aan basisscholen en scholen voor vmbo?

Timon Miedema, leraar op een basisschool in Amsterdam-West, verwoordde zijn frustratie in NRC Handelsblad van 20 januari, onder de titel "De onderwijzer wordt gek!". De inspectie had de uitslag van de Cito-toets te laag gevonden, waarna de directeur een professionaliseringsoperatie inzette. Leraren moesten een ontwikkelingsplan opstellen, kregen klassenconsultaties, op basis van een door het management ontwikkelde kijkwijzer. Miedema gaf ook af op de nieuwe wet beroepskwaliteit in het onderwijs, op de nietszeggende competenties, de individuele digitale feedbackscan en de onderlinge feedbackscannen. Veel leraren durven het niet zo uitdrukkelijk te zeggen als Miedema en zeker niet tegenover politici en bestuurders, maar het moet maar eens gezegd, ook in deze Kamer. Veel van deze goedwillende mensen, die een hart hebben voor het onderwijs, worden doodziek van het didactische en pedagogische geklets van al die zelfverklaarde deskundigen, van mensen die zich met hun onderwijs en hun kinderen bemoeien. Ab Klink zei het ook al, veel netter dan ik, maar volgens mij bedoelen wij ongeveer hetzelfde.

Verleden jaar sprak ik van een pedagogische ring die door onderzoekers en beleidsmakers rond het onderwijs is gelegd. Ik had het vermoeden dat veel organisaties zich bezighouden met het onderwijs, dat de mensen die hier werken over het algemeen van goede wil zijn, maar dat het ontbreekt aan richting en regie. En dat leraren in de klas daar last van hebben. De minister beloofde mij een overzicht te sturen en dat heeft zij ook gedaan. Tevens vroeg ik haar om de kosten te vermelden. Daarop knikte de minister van "ja", maar zij sprak deze bevestiging niet uit. Het was natuurlijk mijn fout om de minister daar mee weg te laten komen. Haar "ja" staat niet in de Handelingen en het financiële overzicht is dan ook achterwege gebleven. Voorzitter. Ik besef dat ik nog veel

moet leren. Maar het is ook een beetje flauw van de minister, en niet naar het gebruik in deze Kamer. Dus nog een keer: kan de minister bij de rapportage Beleids- en evaluatieonderzoeken die zij ons stuurde, alsnog de kosten vermelden? Ik krijg hierover graag een uitspraak.

De minister hoeft niet bang te zijn. Als het onderzoek goed en relevant is, dan mag het wat ons betreft best wat kosten. Ons devies is immers: onderzoek alles en behoud het goede. Het overzicht dat ik kreeg, en dat alleen het onderzoek bevatte dat in opdracht van het ministerie werd uitgevoerd, laat in ieder geval zien dat het aantal onderzoeken en evaluaties stijgt. Of alle onderzoeken methodologisch op orde zijn kan ik niet zo snel beoordelen. Of ze allemaal relevant zijn ook niet. Soms heb ik wel vraagtekens, zoals bij het Haalbaarheidsonderzoek Europa als leeromgeving, het onderzoek Duobanen directies primair onderwijs of de Contra-expertise virtueel clearing house. Wat ook opvalt is dat veel onderzoeken de vertrouwde aanbeveling bevatten dat vervolgonderzoek noodzakelijk is. Houdt de minister in de gaten of onderzoeken die het ministerie laat uitvoeren goed en relevant zijn, methodologisch goed en relevant voor het beleid? Is zij zich bewust van het bestuurlijke mechanisme dat veel vergaderen leidt tot veel onderzoek en dat onderzoek vaak leidt tot nóg meer onderzoek?

Wij hebben bij deze vergadering ook een aantal vragen. Zoals: hoe staat het in de verschillende schooltypen met de verhouding tussen onderwijzend en niet-onderwijzend personeel? Klopt het dat op scholen verhoudingsgewijs meer managers worden aangesteld? Klopt het ook dat de lonen van deze coördinatoren en onderwijsmanagers naar verhouding meer stijgen? En dat veel ervaren leraren om deze reden, en om de groeiende druk in de klas te ontvluchten, een bestuurlijke functie ambiëren? En dat veel van de vacante taken in het primair onderwijs worden overgenomen door onderwijs- en klassenassistenten, en op het vmbo en in het beroepsonderwijs door onbevoegde instructeurs, praktijkbegeleiders en les- of onderwijsassistenten? Heeft de Algemene Onderwijsbond gelijk als zij stelt dat het onderwijsvak minder aantrekkelijk wordt? En mede daardoor het opleidingsniveau van onze leraren daalt? En in de nabije toekomst een groot tekort aan leraren zal ontstaan? Dit zijn eigenlijk heel basale vragen. Kan de minister ze ook zonder extra onderzoek beantwoorden?

Een onderwerp dat de meeste woordvoerders vorig jaar al noemden, maar dat niet aan actualiteit heeft ingeboet, is het niveau van de pabo's. Ik maakte toen een vergelijking met de kweekschool. Onlangs zag ik op tv twee groepen basisschoolleraren, die op de avond van de Cito-toets de degens kruisten. Het betrof een groep jonge tegenover een groep oudere leraren. Ter inleiding vroeg de presentator aan de groep jongeren als grap hoeveel 15 keer 15 is. Aan de ene kant van de zaal bleef het vervolgens angstig stil. Tientallen jonge leraren bleven het antwoord schuldig. Vanaf de andere kant, waar de ouderen zaten, klonk in koor uiteraard het goede antwoord. Dit is natuurlijk een voorval, maar wel één dat veelzeggend is. Wij kunnen het probleem van de geringe opleiding van onze nieuwe leraren op het basisonderwijs natuurlijk wegredeneren: ze hebben niet veel feitenkennis, maar misschien wel andere vaardigheden. Wij kunnen lachen

om het gegeven dat sommige aankomende leraren op rekentoetsen slechter scoren dan hun beoogde leerlingen. Maar wij moeten natuurlijk huilen!

Wij maken slachtoffers. Om te beginnen onder leraren. Slechte opleidingen, slechte beloning, slechte arbeidsomstandigheden en veel eisen waar leraren niet aan kunnen voldoen, dat leidt tot frustraties bij mensen die ooit met veel liefde voor het onderwijs hebben gekozen. Maar wij maken vooral slachtoffers onder leerlingen. Jongeren die een vak willen leren, raken gefrustreerd op het vmbo. Jongeren die extra aandacht nodig hebben, raken verdwaald in het studiehuis. Vooral in de grote steden groeit het aantal drop-outs. Scholen en gemeenten slagen er onvoldoende in om hen aan een diploma te helpen. Deze jongeren, die het beter wilden doen dan hun ouders en vertrouwen hadden in hun toekomst, worden bij de eerste wissel op dood spoor gezet. Kan de minister ons uitleggen waar het is misgelopen?

Ik begon met te zeggen dat ik blij ben met deze minister. Zij is een bewindspersoon die liefde toont voor het onderwijs, iets wat ik bij haar PvdA-voorgangers heb gemist. Wij zijn het grotendeels eens als het gaat om de analyse. En zij toont de wil om de problemen aan te pakken. In haar beleidsnotitie Governance in het onderwijs zet de minister uiteen hoe zij de bestuurlijke verantwoordelijkheden in het onderwijs wil verhelderen en de bewegingsvrijheid van de onderwijsgeevenden wil vergroten. Maar toch hield ik aan het bestuderen van de voorstellen geen tevreden gevoel over. Steeds drong zich de vraag op: wat schieten ouders, leraren en leerlingen hier mee op?

De minister kiest in deze beleidsnotitie voor een, ik citeer, "veelkleurig, meervoudig en dynamisch onderwijsstelsel". Dat is prachtige beleidstaal. Maar in mijn oren klinkt dit ook als: gebrek aan keuzes, gebrek aan regie. Dat blijkt ook uit het zinnetje dat direct daarop volgt, ik citeer opnieuw, "Juist dit laatste maakt het beleid complex". Om de kwaliteit van de scholen te verbeteren wil de minister de prestaties van de instellingen meer gaan vergelijken. Maar zijn de scholen de afgelopen jaren niet juist minder vergelijkbaar geworden? Is door de groei van witte en zwarte scholen onderling vergelijken nog wel eerlijk? En bestaat niet het gevaar dat schoolbesturen zich strategisch gaan gedragen, bijvoorbeeld door slechte leerlingen niet te laten deelnemen aan Cito-toetsen of op een andere manier achterstanden te camoufleren?

De minister wil branchecodes en publiek debat over de prestaties van scholen. Leraren, leerlingen en ouders moeten een, zoals de minister het noemt, publiek debat voeren. Ouders moeten schoolbesturen aanspreken. Dat is opnieuw een heel liberale opvatting, die uitgaat van zelfredzame burgers. Ik hoorde het de heer Klink letterlijk zeggen. Veel ouders zijn helemaal niet in staat om de prestaties van scholen te beoordelen, laat staan dat zij mondig genoeg zijn om schoolbesturen ter verantwoording te roepen. De minister noemt ook de indirecte beïnvloeding via de schoolkeuze. Maar ook dit lijkt ons geen goede oplossing. Het zijn vooral de hoger opgeleide ouders die kunnen stemmen met de voeten. Juist de vrije schoolkeuze versterkt de ontwikkeling van zwarte en witte scholen, van scholen met meer en met minder achterstandsleerlingen en van scholen met hogere en lagere

ouderbijdragen. De minister legt meer verantwoordelijkheid bij de ouders, maar hebben kinderen niet heel verschillende ouders? Wordt de toekomst van kinderen niet nog meer afhankelijk van het opleidingsniveau van de ouders?

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): De heer Van Raak zegt dat de ouders niet in staat zijn om de prestaties van de scholen te beoordelen en dat niet iedereen zelfredzaam is. Hoe kan hij dat zo stellig beweren? Volgens de SP is het geen enkel probleem of mensen wel of niet kunnen kiezen voor Europa of voor een grondwet. Waarom zouden zij die kwaliteit niet bezitten voor iets wat zo dicht bij hen en hun kinderen ligt? Waarom is de heer Van Raak zo stellig op dit punt?

De heer **Van Raak** (SP): Ik was er helemaal niet blij mee dat wij een referendum hadden over de Europese grondwet. Ik heb daarna overigens wel hard mijn best gedaan. Ik ben blij dat wij dat gewonnen hebben, maar ik vond het eigenlijk onfatsoenlijk dat wij de mensen, als zij een keer over Europa mogen praten, een dik en ingewikkeld boek voorleggen. Ik heb daar in ieder geval anderhalve maand op moeten studeren. Mijn moeder heeft nooit het niveau van mijn kleuterschool, mijn basisschool, mijn havo, mijn vwo of mijn universiteit kunnen beoordelen. Volgens mij geldt dat voor het overgrote deel van de moeders in Nederland. Misschien niet voor de moeders waar de heer Van der Lans mee verkeert, maar wel voor de moeders waar ik mee verkeer.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Laten wij het even beperken tot de basisschool en de middelbare school. Waarom zouden ouders geen belangrijke stempel kunnen drukken op de beoordeling van de kwaliteit van de scholen? Je kunt de universiteit wel noemen, maar dan kunnen wij ook de studenten zelf op pad sturen. Die overweging kunnen zij zelf wel maken.

Het gaat erom of je het oordeel over de kwaliteit van een voorziening overlaat aan de mensen die er het dichtst bij betrokken zijn en in hoeverre je in hen vertrouwen hebt. Het antwoord van de heer Van Raak vind ik dan veel te makkelijk. Dat vertrouwen moet je overbrengen.

De heer **Van Raak** (SP): Als je ouders van leerlingen op gemengde scholen in achterstandsbuurtten vraagt om de kwaliteit van die scholen te beoordelen, vind ik dat bijna discriminerend. Dan vraag je van mensen een vaardigheid waarover zij vaak, logisch, niet beschikken. Over het algemeen zijn ouders heel tevreden over de school, want het is de school bij hen in de buurt. Ouders hebben die vaardigheid echt niet. Zij hebben vaak zelf niet eens basisonderwijs genoten.



## **GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

---

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Misschien, mijnheer Van Raak, zijn die ouders zo tevreden omdat het een goede school is.

De heer **Van Raak** (SP): Dat is heel goed mogelijk. Misschien is het wel een heel goede school, maar heel veel ouders, zeker ouders van leerlingen op scholen in achterstandswijken, kunnen niet de kwaliteit van een school beoordelen. En zij brengen zeker niet de moed op om schoolbesturen ter verantwoording te roepen. Dat zit er echt niet in.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Ik wil de heer Van Raak bijvallen. Wat de heer Van der Lans zegt, slaat toch een beetje door.

De heer **Klink** gaf een voorbeeld waarbij ouders verschil uitmaakten voor de kwaliteit. Daarbij ging het om een zwarte school. Blanke ouders kozen voor een school uit de buurt, mits een aantal kinderen tegelijk konden overgaan. Dat is een legitieme verwachting. Dat zijn goed opgeleide, goed gebekte, stevige ouders, die ook nog eens heel goed op de hoogte zijn van de cultuur van het Nederlandse onderwijsbestel. Dan wordt de draai gemaakt naar meer kwaliteit, maar ik zie dat ouders in Bos en Lommer nog niet zo gauw doen. Voor zwarte ouders met kinderen op een witte school geldt overigens precies hetzelfde. De zwarte ouders die dat doen, zijn hoog opgeleid, goed gebekt enzovoorts, maar in Bos en Lommer is dat een ander verhaal.

Een ander aspect waar de heer Van der Lans rekening mee moet houden, is dat zelfs goed opgeleide mondige blanke ouders afhankelijk zijn van alternatieven. Ik ken heel veel scholen, met name in het voortgezet onderwijs, maar ook in het primair onderwijs, die in feite geen bal hoeven te doen en op hun sloffen de kinderen binnenhalen. Dat gaat vanzelf. Ouders die deze school daarop willen aanspreken, moeten wel van heel goede huize komen. Hun kind wordt daar immers op aangesproken. Als de ouders geen alternatief hebben, laten zij dat wel.

De heer **Klink** (CDA): Daarom moet het nog geen incident zijn. Als je het structureert, zodat ouders wel degelijk een plek krijgen binnen de school, wordt het al heel anders. Als je ouders uitnodigt tot commentaar en als de scholen zich moeten verantwoorden wordt het ook anders. Anders wordt degene die zijn vinger opsteekt, inderdaad in de hoek gezet.

Ik ben het met mevrouw Linthorst eens. In het voorbeeld in Rotterdam ging het om de ouders van acht kinderen die hoog opgeleid waren en die het vermogen hadden om de school te beoordelen. Laten wij in elk geval die ouders wél inschakelen.

Mijn ouders waren mensen uit een lagere middenklasse, maar reken maar dat zij de boel in de gaten hielden. De ouders van achterstandskinderen, met name van allochtone achterstandskinderen, hebben een onderwijsachterstand en een kennisachterstand. Dat heeft de fractie van het CDA hier al verschillende keren gemeld.

Daar moeten wij naar kijken. Dat probleem vertakt zich niet alleen naar de arbeidsmarkt, maar ook naar de opvoeding en naar de positie die deze ouders tegenover de scholen innemen. Laten wij ons daar in hemelsnaam niet bij neerleggen. Dit is de uiting van een probleem dat veel dieper ligt. Dat mag geen excuus zijn om er niks aan te doen.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Daar ben ik het mee eens.

Er zijn heel veel scholen die zich geweldig inspinnen om ouders te scholen en te begeleiden bij het lid worden van ouderraden, medezeggenschapsraden enzovoorts, maar dat neemt niet weg dat wij op dit moment nog niet zover zijn. Wij moeten dus niet uitgaan van een positie waarin ouders invloed kunnen uitoefenen als zij die positie nog niet hebben.

De heer **Klink** (CDA): Nee, maar laten wij degenen die dat wel kunnen, dan in hemelsnaam wel inschakelen. Daarvan zijn meer voorbeelden te geven.

Voorzitter. Mag ik hier een vraag aan toevoegen van een andere aard, aan de heer Van Raak?

De **voorzitter**: Ja, graag, want de heer Van Raak is aan het woord.

\*\*

De heer **Van Raak** (SP): Mevrouw Linthorst heeft mijn gevoelens prachtig verwoord. Dat is een mooi staaltje linkse samenwerking. Dank daarvoor.

De heer **Klink** (CDA): Bij de voorbereiding van dit debat had ik de neiging om, evenals de heer Van Raak, het onderwijs rauwelings te beoordelen. Ik had al twee pagina's geschreven over studiehuisen en een heleboel andere punten, totdat ik in feite gedocumenteerd en wel zag staan hoe de ontwikkelingen in het onderwijs zich aftekenden, bij het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. Dat waren simpelweg gegevens over Cito-toetsen, schoolonderzoeken en over de relatie tussen schoolonderzoeken en examencijfers. Dan moet je tot de conclusie komen dat de kwaliteit van het onderwijs de afgelopen jaren in feite is verbeterd. Die feiten wil ik op zo'n moment serieus nemen. Ik heb daarom geprobeerd daar in mijn betoog rekening mee te houden door het onderwijs niet al te eenzijdig in de schaduw te zetten. Is de heer Van Raak op de hoogte van deze feiten? Waardeert hij die net zoals ik, zodat ook hij kan concluderen dat de koers niet eens zo heel verkeerd is, even afgezien van de pijnpunten waarvan ik er ook een paar heb genoemd? Ik vind dat de heer Van Raak het onderwijs te eenzijdig beoordeelt.

De heer **Van Raak** (SP): Ik dank de heer Klink voor zijn mening daarover. Ik heb gezegd dat ik de intentie van deze minister vertrouw. Ik zal zo aangeven waar zij naar mijn

mening in haar beleid fouten maakt. Ik ken natuurlijk al die gegevens. Het zijn er heel veel. Ik weet niet of ik die allemaal heb gelezen, maar het is juist dat het op sommige punten beter gaat met het onderwijs. Op sommige punten gaat het ook slechter.

Ik baseer mij nu op de verhalen en de vele frustraties van de leraren. Dat is het uitgangspunt van mijn verhaal. Die frustratie heeft een bepaalde reden en aan de basis daarvan ligt een bepaald beleid. Deze minister wil een iets andere koers varen, maar de verlegging van die koers is niet voldoende om die frustraties te verminderen.

De heer **Klink** (CDA): Met die koersverlegging ben ik het eens. Dat is te prijzen. De Eerste Kamer is echter ook verantwoordelijk voor de beelden die zij over het onderwijs oproept. Het zijn niet zomaar een paar gegevens. De Cito-scores en de examencijfers gaan omhoog. De discrepantie tussen de examencijfers en de cijfers voor de schoolonderzoeken, waaraan je kunt zien in welke mate scholen proberen om de objectieve maatstaven te omzeilen, is de afgelopen jaren kleiner geworden. Dat raakt het hart van de kwaliteit van het onderwijs en van de resultaten die daar geboekt worden. Ik hecht eraan dat te onderstrepen.

De heer **Van Raak** (SP): Ik zie bij de heer Klink een wat technische benadering. Dat mag. Ik ben volksvertegenwoordiger. Ik zit in de andere helft van de Staten-Generaal. Een van mijn taken is om gevoelens in de samenleving ook politiek te verwoorden.

Politici, wij niet uitgezonderd, roepen in koor dat onderwijs een belangrijke rol speelt in het oplossen van maatschappelijke problemen, zoals de toenemende jeugdwerkloosheid, de toenemende criminaliteit onder jongeren en de groeiende tweedeling in de samenleving. Op die gebieden heb ik nog niet zoveel betere cijfers gezien. De gemeenten hebben een verantwoordelijkheid in het terugdringen van voortijdig schoolverlaten en het verminderen van de jeugdwerkloosheid, en dat gaat niet goed. De gemeente Amsterdam bijvoorbeeld slaagt er niet in om greep te krijgen op de drop-outs. Van de geregistreerde uitvallers in 2002 haalde slechts 6% een diploma.

De zogenoemde regionale meld- en coördinatiepunten voortijdige schoolverlaters werken niet. Bijna de helft van de afhakers verdwijnt volledig uit beeld. De minister wil daarom meer verantwoordelijkheid leggen bij de scholen. Zij moeten de regie in handen nemen en een eigen achterstandenbeleid voeren. Maar mogen wij van scholen verwachten dat zij maatschappelijke problemen oplossen als overheden falen?

Scholen krijgen meer vrijheid, ook financieel. Een groot deel van de scholen voor primair onderwijs heeft problemen met de invoering van de lumpsumfinanciering. Mijn fractie was daar geen voorstander van. Wij vrezen dat meer financiële vrijheid voor schoolbesturen niet leidt tot meer geld en middelen voor leraren en leerlingen en ten koste gaat van kleinere scholen. De minister heeft extra hulp toegezegd bij de uitvoering van deze maatregel, waarvoor lof. Maar is niet ook hier het probleem dat we te

veel eisen stellen aan scholen, nu bij het voeren van een eigen financieel beleid?

Wij moeten volgens de minister meer prestatieafspraken maken met scholen. Zij moeten zichzelf meer afrekenbare doelen stellen, maar dat niet alleen. Scholen moeten zich ook meer bemoeien met het onderwijsbeleid. Onderwijsinstellingen worden uitgenodigd om in te spelen op de politieke agenda, zo lees ik in de beleidsnotitie Governance in het onderwijs. Hoe moet ik dat begrijpen? Moeten scholen gaan lobbyen bij de gemeente en in het parlement en zich nog meer dan nu organiseren in beroepsverenigingen? Zijn alle scholen in gelijke mate in staat om hun stem te laten horen, of krijgen wij ook hier te maken met grote verschillen? Het klinkt ook allemaal weer zo liberaal, en dat is niet positief bedoeld, zeg ik er voor de zekerheid maar bij, want er zijn zoveel liberale partijen tegenwoordig.

Projecten als Weer Samen naar School, om kinderen met een achterstand een plaats te geven in het regulier onderwijs, lopen vast omdat leraren onvoldoende didactische vaardigheden hebben en schoolbesturen er niet in slagen om met de specifieke zorgbehoeften om te gaan. Scholen hebben vaak geen heldere visie op het onderwijsachterstandenbeleid en in het onderwijs wordt nog onvoldoende ingespeeld op de specifieke behoeften van leerlingen met achterstanden. Dat zeggen wij niet alleen, dat erkent ook de minister in de evaluaties die zij de Kamer heeft toegezonden.

In de brede evaluatie van december 2004 lees ik dat de centrale doelstelling van het onderwijsachterstandenbeleid is dat scholen de negatieve effecten van sociale, economische en culturele omstandigheden op de leer- en ontwikkelingsmogelijkheden van leerlingen bestrijden. Nogmaals, zijn wij de scholen hiermee niet aan het overvragen?

Christen-democraten leggen graag veel verantwoordelijkheid bij het maatschappelijke middenveld, waartoe ook de scholen behoren, maar dit betekent toch niet dat de minister verantwoordelijkheden over de schutting moet gooien? Is de minister het met ons eens dat uiteindelijk niet ouders, leerlingen, leraren, schoolbestuurders en gemeenten, maar zijzelf verantwoordelijk is voor het onderwijsbeleid?

Er is behoefte aan meer helderheid over de vraag naar een goede verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijksoverheid, gemeenten en schoolbesturen, zo zegt ook de minister in de beleidsnota Governance in het onderwijs. Haar veelkleurig, meervoudig en dynamisch onderwijsstelsel lijkt een bestuurlijk antwoord op de groeiende diversiteit in het onderwijs, maar verbergt naar onze opvatting ook een gebrek aan keuzes. Wij zouden graag zien dat de minister meer afstand neemt van de fouten uit het verleden. Wij willen een kleuterschool, een ambachtsschool en een mavo, en meer investeren in leraren en leerlingen. Wij willen harde afspraken met bedrijven en instellingen over stages, en meer regie van de minister in het onderwijsachterstandenbeleid en bij de bestrijding van segregatie in het onderwijs. Maar bovenal willen wij de negatieve spiraal in het onderwijs doorbreken; van de groeiende druk op leraren in de klas, het negatieve imago van het onderwijs, het gebrek aan

toestroom van goede mensen en de weer toenemende druk in het onderwijs. De Algemene Onderwijsbond heeft in een masterplan voorstellen gedaan om het beroep van leraar weer aantrekkelijker te maken, zoals mevrouw Dupuis ook al zei. Wat vindt de minister van deze voorstellen?

\*N

De heer **Schuurman** (ChristenUnie): Mevrouw de voorzitter. Ik mag ook spreken namens de fractie van de SGP. De afgelopen jaren was er altijd wel wat aan de hand in onderwijsland. Meestal betrof de discussie de onderwijsinhoud in deelsectoren. Kwaliteit van het onderwijs werd vooral geassocieerd met de onderwijsinhoud en de manier waarop die werd aangeboden. Het lesprogramma was nu eens te zwaar, dan weer te licht of het werd niet op de goede manier overgebracht of het sloot niet aan op de vervolgopleidingen. Daarover hebben we eerder met elkaar gesproken.

Vandaag gaat het wat ons betreft niet primair om de inhoud, maar om de vorm, om de inrichting van ons onderwijsbestel. Hoe hebben we het onderwijs in Nederland op dit moment georganiseerd? Past dat nog wel bij alle veranderingen die zich in onderwijs en samenleving hebben voltrokken? Er wordt gekeken naar de manier waarop de verschillende spelers in het veld hun rol bij het primaire proces waarmaken. Je zou kunnen zeggen dat de nadruk in het debat van vandaag wat ons betreft valt op de verhouding van onderwijs en zijn "stakeholders".

Vanzelfsprekend kunnen wij inhoud en vorm of organisatie van het onderwijs niet van elkaar scheiden. Zij zijn blijvend op elkaar betrokken en beïnvloeden elkaar als zodanig vanzelfsprekend. Beide staan onder invloed van de omgeving en van wat zich in de cultuur afspeelt.

De grote veranderingen in de cultuur vereisen voortdurend vernieuwing van de inhoud van het onderwijs. Dezelfde veranderingen veroorzaken grote spanningen en veranderingen in de wijze waarop het onderwijs wordt georganiseerd, dus de vorm waarin het onderwijs wordt gegeven. Vooral de externe verantwoordelijkheid van het onderwijs is door de cultuur sterk onder druk komen te staan. De manier waarop schoolbesturen en daarmee ouders vroeger invloed hadden op de school en betrokken waren bij het onderwijsaanbod, is bijna geheel verdwenen. Dat valt te betreuren omdat daarmee de verantwoordelijkheid van de ouders voor het onderwijs en de verantwoording van de scholen tegenover de ouders moeizaam, soms zeer moeizaam, is geworden.

De afgelopen tijd zijn er verschillende publicaties verschenen over deze problemen en over de manier waarop het Nederlandse onderwijsbestel is vormgegeven. Ik wijs op de verschillende adviezen waarnaar ook anderen vanmiddag hebben verwezen. In mijn bijdrage zal ik vooral stilstaan bij de manier waarop het onderwijs vorm wordt gegeven, wat daar de gevolgen van zijn en hoe wij kunnen werken aan verbeteringen voor een goede kwaliteit van het onderwijs.

Als ChristenUnie en SGP willen we daarbij vooral aandacht vragen voor de positie van de ouders. Onzes inziens zijn de ouders de belangrijkste partners in het onderwijs. Zij behoren bekommerd te zijn om hun kinderen. Tussen de opvoeding thuis en op school moet eenheid zijn. Indien het kind bijzondere zorg verdient, behoort het die ook op school te krijgen. De school moet de leerling tot ontwikkeling laten komen. Er moet uitkomen wat er in zit, enzovoorts. De ouders moeten weten hoe de school dat allemaal doet en zij behoren dat ook te willen weten. Ouders mogen veel van de school vragen, maar de school mag ook veel van de ouders vragen.

De stand van zaken in het onderwijs is op dit moment zodanig dat de regering zelf in samenvattende zin concludeert dat de relatie tussen overheid en onderwijsinstellingen wordt gekenmerkt door onderling wantrouwen, met als gevolg een hand over hand toenemende bureaucratie. Het is nogal wat om te stellen dat het onderwijsland wordt gekenmerkt door onderling wantrouwen, maar ik denk dat deze conclusie wel terecht is. Het betreft een ontwikkeling die in de loop der jaren is gegroeid. Door deze ontwikkeling is er in het onderwijs sprake van teruglopende inhoudelijke betrokkenheid van belanghebbende partijen en een afnemende maatschappelijke legitimatie.

Niet alleen de regering constateert deze niet bepaald florissante situatie, maar ook het onderwijsveld zelf onderkent dit probleem. De situatie in het onderwijs wordt getekend door onduidelijke onderlinge verhoudingen, met over en weer verkeerde verwachtingen. Helaas wordt niet alle energie gestoken in de versterking van elkaars rol om een optimale inzet voor het primaire onderwijsproces te bereiken, en dat heeft ernstige gevolgen. Als niet alle betrokkenen hun energie steken in het primaire leerproces, gaat dat onherroepelijk ten koste van de kwaliteit van het onderwijs, en daarmee van de leerlingen.

Het hoeft eigenlijk nauwelijks betoog dat de consequenties daarvan groot zijn. Juist in deze tijd, waarin ook in opvoedkundige zin steeds meer van het onderwijs wordt verlangd, zou deze onduidelijkheid over de rolverdeling niet mogen voorkomen. Onderwijs bereidt leerlingen erop voor, hun plekje in de maatschappij op een verantwoordelijke manier in te nemen. Het onderwijs voorziet niet alleen in het overdragen van kennis, maar het vormt leerlingen ook in sociaal, emotioneel, levensbeschouwelijk en cultureel opzicht. Het onderwijs vormt als instituut een van de belangrijkste pijlers voor een ontwikkelde samenleving en helpt leerlingen participerende burgers te worden die bereid zijn om hun steentje bij te dragen aan de ontwikkeling van de Nederlandse samenleving. Dit wordt als zodanig ook een steeds belangrijker taak van het onderwijs nu de opvoeding van ouders steeds vaker tekortschiet. Ook dat is een gegeven.

Voor de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs en de betekenis daarvan voor de leerling is het van groot belang om de ontstane situatie van onderlinge vervreemding nader te beschouwen. Hoe heeft het zo ver kunnen komen? Er zijn een aantal ontwikkelingen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de huidige

onduidelijke situatie. Een van de meest in het oog springende is de ontwikkeling van schaalvergroting, de wens tot professionalisering, grotere financiële risico's die scholen te dragen kregen, de groeiende bureaucratie en onduidelijke wetgeving en toezichtkaders. Daarmee begon de betrokkenheid tussen de school en de ouders losser te raken en ontstond er bovenschools management met afzonderlijke schoolleiders. Een ontwikkeling die ook gestimuleerd is vanuit Den Haag. Het bestuur moest immers professionaliseren. Daardoor gingen scholen vallen onder steeds grotere schoolverenigingen. Scholen transformeerden in ondernemingen. Het besturen van hele groepen scholen werd een grote uitdaging. Dat heeft veel gevraagd van het onderwijs en de besturen ervan.

Vijftig jaar geleden was het allemaal aanmerkelijk overzichtelijker. Ouders maakten in het bijzonder onderwijs gebruik van het recht op vrijheid van onderwijs en inrichting en stichtten hun eigen school. Zij zaten vaak zelf in het bestuur van die vereniging, de vereniging was de werkgever voor diegenen die onderwijs gaven en de overheid bekostigde de school. Het hoofd van de school zorgde met de onderwijsgevenden voor het onderwijs. De onderwijskundigen kregen de ruimte en de betrokkenheid van ouders werd gewaarborgd. Schoolbesturen waren in die tijd niet meer, maar ook niet minder dan uitvoerders van overheidsregels. De bestuurlijke taken, zoals de verantwoordelijkheid voor de doorwerking van de identiteit in bijvoorbeeld het toelatingsbeleid van de school, de huisvesting, personeelszaken en financiën, werden gezamenlijk uitgevoerd door bestuur en schoolhoofd.

Scholen worden nu gestuurd en bestuurd door een soort bedrijfsmanagers, die ouders op afstand zetten. En omgekeerd: ouders laten zich dat veel te gemakkelijk welgevallen. Het zijn deze scholen die daardoor ook in toenemende mate worden geconfronteerd met ontzettend veeleisende ouders. Een paar weken geleden konden wij lezen dat scholen steeds vaker van de kant van de ouders worden geconfronteerd met juridische claims. Een treurige ontwikkeling. Een op grond van onderling vertrouwen en vanuit een gezamenlijke visie opererende microgemeenschap is veranderd in een partijcultuur, waarin partijen in toenemende mate van elkaar vervreemden en soms zelfs tegenover elkaar komen te staan.

De bestuurlijke verhoudingen veranderden. De ouders, dragers van het bestuur, droegen hun verantwoordelijkheden in veel gevallen over aan professionele bestuurders. Oorspronkelijke bestuurders oefenen in de vorm van een raad van toezicht enkel toezicht uit, waardoor de rechtstreekse zeggenschap van ouders is verminderd. Bestuursvergaderingen van meerdere scholen raken dus niet langer per se de belangen van de school van het kind. De onderlinge verhoudingen worden onduidelijker, verkeerde verwachtingen ontstaan en daarmee wordt de bodem gelegd voor onderling wantrouwen. Bij bestuurlijke schaalvergroting bestaat dus het risico dat de menselijke maat verdwijnt. Verantwoording naar de omgeving van de onderwijsinstelling zien scholen als bestuurlijke ballast, terwijl de maatschappelijke omgeving de onderwijsinstellingen onvoldoende kan beïnvloeden.

In dit beleidsdebat over de kwaliteit van het onderwijs wil ik het vooral hebben over de positie van de ouders. En dat begint met volledige duidelijkheid te scheppen over posities, verantwoordelijkheden en onderlinge verhoudingen. Het is overigens de vraag, gezien de maatschappelijke en culturele ontwikkelingen, of wij de vroegere verantwoordelijkheden terug kunnen krijgen, hoezeer dat ook wenselijk en nastrevenswaardig is. Wij zullen alles op alles moeten zetten ter wille van een gezonde ontwikkeling van de leerling en ter wille van het voorkomen van jeugdproblemen om de ouders hun verantwoordelijkheid te doen beleven. Die verantwoordelijkheid moet daarom gestimuleerd worden. Niet alleen het onderwijsbestel is veranderd door schaalvergroting, professionalisering en bureaucratie, maar ook de ouders zijn veranderd. Zij zijn veel minder dan vijftig jaar geleden betrokken bij de school waar hun kind naartoe gaat. Ouders zien de school niet langer als aansluiting op hun opvoeding, maar besteden de opvoeding soms graag en steeds vaker geheel uit aan de school. Scholen hebben als gevolg daarvan steeds meer taken gekregen, ook als het gaat om maatschappelijke vorming en opvoeding van hun kind. De regering onderkent deze ontwikkeling en heeft bij diverse wetsvoorstellen gehamerd op het belang van ouderbetrokkenheid. Terecht, want betrokkenheid beoogt de kwaliteit van het onderwijs te vergroten. Wij mogen in de bestaande ongunstige situatie van wantrouwen, vervreemding en een niet-menselijke schaal niet berusten.

In eerste instantie moeten vooral de scholen zelf de ouderbetrokkenheid reguleren en daar in horizontale zin verantwoording over afleggen. Als ouders een bewuste keuze hebben gemaakt voor bepaald onderwijs, dan mogen zij ook op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken. Een campagne van de overheid op dit punt zou niet verkeerd zijn. Formeel heeft de positie van de ouders versterking gekregen in het wetsvoorstel Medezeggenschap onderwijs. Dat betreft met name bevoegdheden om in te stemmen met ontwikkelingen op het gebied van schoolkosten en vrijwillige bijdrage. Alleen op die manier de ouderbetrokkenheid stimuleren, zal onvoldoende zijn. Wij zijn dan nog lang niet bij de situatie die onze fracties wenselijk zouden vinden, namelijk dat de ouderbetrokkenheid bij de school weer een natuurlijk gegeven wordt. Dat de school gedragen wordt door de gemeenschap van ouders die bewust hebben gekozen voor die school. Het moet in de kern weer gaan zoals het was: ouders zijn betrokken bij de school van hun keuze. De schoolkeuze moet voortkomen uit een keuze voor een bepaalde manier van opvoeding. Dat vraagt natuurlijk ook om een school met een stevige identiteit.

Naast deze formele kanten van de zaak is er ook de noodzaak om naar andere positieve en creatieve mogelijkheden te zoeken, om vooral die ouders, die juist vaak niet in de medezeggenschapsraad zitten, bij het onderwijsproces en alles wat daar tegenwoordig mee samenhangt te betrekken. Juist diegenen die men wil bereiken, zijn vaak niet te bereiken via de formele kanalen van medezeggenschap. Inloopavonden, ouderpanels, wijkgebouwen, ouderraden, het zijn allemaal mogelijkheden om ouders weer meer te betrekken bij het onderwijsproces. Scholen zijn vrij in de wijze waarop zij

dit vorm willen geven, maar ook hier geldt dat een positieve campagne van de overheid geen overbodige luxe is.

Afnemende betrokkenheid van ouders komt over de hele linie voor, zowel bij het bijzonder als bij het openbare onderwijs. Dat neemt niet weg dat van oudsher de ouderbetrokkenheid bij het openbare onderwijs nog problematischer verloopt dan bij het bijzonder onderwijs. In dat verband wil ik de minister vragen naar de suggestie die van verschillende zijden wordt gedaan om het openbaar onderwijs te verbijzonderen. Het openbaar onderwijs zou in dat geval moeten kiezen voor een herkenbare identiteit en daarmee zou de ouderbetrokkenheid van nature kunnen worden vergroot. De suggestie moet ons inziens worden bestudeerd, vooral met het oog op het opheffen van de vervreemding en het terug krijgen van de menselijke maat. Maar misschien is dat ook te realiseren zonder het openbaar onderwijs te verbijzonderen, want daarin schuilen allerlei problemen.

Wat is dan ten slotte de rol van de overheid in het geheel? Primair ligt de verantwoordelijkheid voor het verduidelijken van de verschillende rollen en het versterken van de ouderbetrokkenheid bij het bevoegde gezag. En het liefst zouden wij zien dat er op het punt van ouderbetrokkenheid een schepje bovenop werd gedaan. Maar daarmee is niet alles gezegd. De vraag is ook wat de overheid kan doen. Er staat met het onderwijs een publieke, ook toekomstig publiek belang op het spel. De overheid moet er op toezien dat het onderwijs haar maatschappelijke verantwoordelijkheid niet laat verslonzen. De overheid schrijft daarbij niet voor, maar stelt wel alles in het werk om scholen in de goede richting te inspireren. In de eerste plaats door scholen daadwerkelijk ruimte te geven voor eigen beleid. De overheid moet er niet steeds tussendoor komen met nieuw beleid en aanwijzingen. Ruimte geven is ook echt ruimte geven, loslaten is echt loslaten. Scholen kunnen zelf hun keuzes maken bij de inrichting van de bestuurlijke structuur van de onderwijsinstelling. In de tweede plaats, dat neemt niet weg dat de overheid wel een eindverantwoordelijkheid heeft voor de kwaliteit van het onderwijs. Een goed bestuur, inclusief een goed functionerend intern en extern toezicht, behoort tot de kwaliteit van het onderwijs en daarmee tot de verantwoordelijkheid van de overheid.

Maar hoe toetst de overheid dan? In het beleidsdebat van vorig jaar hebben wij al aangegeven dat het externe toezicht door de overheid moet worden gekenmerkt door het principe "streng waar het moet en soepel waar het kan". Scholen moeten heel veel ruimte krijgen als eerstverantwoordelijke voor de kwaliteit van het onderwijs. De overheid moet scholen in staat stellen om de verantwoordelijkheid die zij hebben, waar te maken. Dat betekent dat zij terughoudendheid betracht. Zij mag de hoofdlijnen vaststellen, maar daarbij moet zij het laten. Na het lezen van de beleidsbrief inzake governance en de reactie op het Onderwijsraadadvies Doortastend onderwijstoezicht zijn wij daar niet gerust op. Het werken met een toenemende interventieladder -- zoals de Onderwijsraad voorstelt in haar advies waar de minister in haar reactie positief over is -- werpt opnieuw vragen op over de positie van ouders. Hoe kan ervoor worden

gezorgd dat ouders in de fase van het toezicht, ook het externe toezicht, niet buitenspel komen te staan? Hoe kan worden voorkomen dat alles wat aan de voorkant aan ruimte wordt geboden, inclusief de betrokkenheid van ouders, aan de achterkant van het proces toch weer om zeep wordt geholpen?

Met belangstelling wachten wij een beschouwing van de minister op onze beschouwing af.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 15.45 uur tot 16.03 uur geschorst.

\*B

\*!Implementatie EU-richtlijnen\*!

Aan de orde is de behandeling van:

**- de brief van de minister van Justitie inzake versnelde implementatie EU-richtlijnen (21109, nr. 159).**

De beraadslaging wordt geopend.

\*N

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Deze Kamer is al sinds 1998 met het onderwerp bezig dat thans voorwerp van beraadslaging in ons midden is. Een zekere hardnekkigheid is blijkbaar ook bij ons college aanwezig, ook al is de samenstelling daarvan tweemaal gewijzigd. Wij zijn dus consistent in wat wij proberen te bereiken. Misschien is het wel een typisch onderwerp voor de Eerste Kamer, het letten op de kwaliteit van de regelgeving. Bij regelgeving is met name het legitimatiebeginsel buitengewoon belangrijk: elke de burgers bindende regel moet ergens berusten op een beslissing van de wetgever, de regering en de Staten-Generaal. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat dit niet mag worden ondermijnd door blanco delegatie. Daarbij wordt namelijk de positie van de wetgever in formele zin ondermijnd, overigens in dat geval door hem zelf.

De prijs voor staatsrechtelijke correctheid moet sinds 27 februari worden uitgereikt aan staatssecretaris P.L.B.A. van Geel. Op die datum heeft hij de Tweede Kamer -- dat is de juiste geadresseerde -- geschreven dat hij een wetsvoorstel intrekt, namelijk de Wijziging van de Wet milieubeheer (toevoeging van bepalingen over internationale zaken) (25991). Dit heeft hij ingetrokken omdat daarin een wijze van tenuitvoerlegging van EG-regels, -verordeningen en -richtlijnen mogelijk wordt gemaakt die in strijd is met het kabinetsstandpunt van 2004, zoals dat door de minister van Justitie is

medegedeeld en in deze Kamer is besproken in het debat op 1 februari 2005. Dit was een wijziging van het daaraan voorafgaande standpunt. Op bladzijde 2 citeert de staatssecretaris nog eens het kabinetsstandpunt. Dat is op het ministerie van VROM anderhalf jaar na dato ontdekt, maar het is in ieder geval ontdekt. "Ten eerste dat adequate reguliere delegatie moet plaatsvinden in plaats van het vaststellen van bijzondere bepalingen. Het primaat van de wetgever en het belang van de kenbaarheid van delegatiebepalingen staan hierbij voorop. Ten tweede dient op een doelmatig niveau te worden geïmplementeerd en moeten de Staten-Generaal eerder betrokken worden bij de implementatie van EG-regelgeving." Als derde hoofdpunt van het kabinetsstandpunt noemt hij "de mogelijkheid van maatwerkoplossingen in noodgevallen". Vervolgens stelt hij: "Kernpunt van dit kabinetsstandpunt is dus dat het kabinet besloten heeft af te zien van bevordering van tijdige implementatie door het opnemen van bijzondere delegatiebepalingen in nieuwe wetsvoorstellen." Een grotere genoegdoening dan de inzending van deze brief kon staatssecretaris Van Geel dit huis niet leveren. Op zijn ministerie worden blijkbaar de stukken van het kabinet gelezen.

Na jaren van discussie sinds 1998 is er nu een keerpunt bereikt. Langzaam maar zeker lijkt het inzicht baan te breken bij de regering, de Raad van State en onze collega's aan de overzijde dat bepaalde vormen van versnelde implementatie onwenselijk zijn. Over waarom die onwenselijk zijn, kun je van mening verschillen. Ik begrijp dat deze minister vindt dat dit het geval is omdat ordelijke regelgeving met zich meebrengt dat indien iets op een bepaald niveau is vastgesteld, het op datzelfde niveau behoort te worden veranderd. Dat betreft aanwijzing 23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en het aloude juridische *actus-contrarius*beginsel, namelijk dat een formeel-juridische tekst alleen kan worden gewijzigd of teruggedraaid door een tekst van dezelfde orde.

Dat hebben wij acht jaar lang op verschillende manieren met de regering besproken. Ik noem maar een paar punten. Het begon nadat wij bezwaar maakten tegen de nieuwe Telecomwet van 1998 op dit punt, namelijk artikel 18. Er was vervolgens sprake van een rapport van een werkgroep van ambtenaren, de ICER, dat helaas door het kabinet werd overgenomen. Het was geen goed stuk. Het kabinetsstandpunt was van 1999. Dat leidde in december 2000 tot een motie in dit huis waarin wij vroegen toch eens te kijken naar een goede constitutionele oplossing binnen dit probleem en een behoorlijk constitutioneel proces. Dat leidde tot een opdracht van Binnenlandse Zaken aan een aantal wetenschappers. Dit werd het rapport-Besselink c.s. van 2002. Ik moet vaststellen dat wij vier jaar later, ondanks regelmatige toezeggingen van de kant van de minister die binnen het departement BZK is belast met grondwetzaken, op dit moment minister Pechtold, nog steeds geen regeringsstandpunt hebben over dit zeer uitdrukkelijk advies. Ik gebruik het als nachtkastjeslektuur. Het desbetreffende hoofdstuk Constitutionele implementatie geeft duidelijk aan dat hier een behoorlijk probleem ligt. Het is op zichzelf merkwaardig dat wij zo lang moeten wachten op een regeringsstandpunt op dit punt.

Dat kan ik deze minister echter niet kwalijk nemen. Hij is voortvarend verder gegaan om althans op het punt van de versnelde implementatie van EU-richtlijnen zijn werk te doen. Deze Kamer heeft haar werk gedaan door tot twee keer toe bij wijziging van de Mediawet en de Kaderwet diervoeders alert te zijn en te zeggen: hier komt weer zo'n bepaling voor en dat moet anders. Deze Kamer heeft die wetsvoorstellen op dat punt tegengehouden.

Ik ben nog steeds wat historisch bezig, maar dat is even nodig voor mijn betoog. Het herziene kabinetsstandpunt kwam uiteindelijk in een brief van deze minister van Justitie op 27 juli 2004 na een desbetreffend advies van de Raad van State. Vanaf 1998 zijn wij dan al zes jaar verder. Wij hielden daarover een debat in dit huis op 1 februari van het vorige jaar. De minister heeft bij brief van 9 maart van dit jaar, vorige week dus, gemeld dat hij een toezegging gestand zou doen die hij heeft gedaan in het debat van vorig jaar, namelijk een verandering van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Hij merkte echter op dat hij het gebruikte middel ter versnelde implementatie, namelijk bij lagere regelgever afwijken van de tekst van de wet, "op zichzelf staatsrechtelijk niet ondenkbaar" acht. Nu wil ik die discussie niet met hem aangaan, want die zal ik - ik zeg het met enige schroom -- met minister Pechtold moeten voeren. Misschien zou ik dat debat echter gezien zijn opleiding en geestesgesteldheid beter met deze minister kunnen voeren, maar zo is het nu eenmaal.

Wij willen dus van de minister en de regering een duidelijke afronding van dit proces van acht jaar gedaan krijgen. Een van de aanleidingen daartoe is een wetsvoorstel dat reeds speelt in de andere Kamer. Ik verwijs daar met enige schroom naar, want ik herinner mij felle verwijten in dit huis toen hier vorig jaar een grondwetswijziging aan de orde was. Een wetsvoorstel dat op dat moment nog aan de overkant aanhangig was, speelde namelijk mede een rol bij de gedachten van een aantal leden van dit huis over die wijziging van de Grondwet. Ik zal mij nu echter niet kunnen onttrekken aan het feit dat aan de overzijde al twee jaar een wetsvoorstel van minister Brinkhorst van Economische Zaken voorligt. In dit wetsvoorstel gebruikt ook hij deze methode, namelijk het machtigen van de lagere regelgever om zo nodig af te wijken van de wet, in dit geval ter implementering van EG-richtlijnen op het terrein van vier wetsvoorstellen. In dat opzicht is sprake van een minder brede delegatie dan vaak het geval is. Minister Brinkhorst probeert het te beperken tot die vier wetsvoorstellen, maar hij doet toch hetgeen uitdrukkelijk in het kabinetsstandpunt onwenselijk wordt geacht. Ik verbaasde mij er ook over dat minister Donner vorig jaar vond dat dit wel in overeenstemming was met het kabinetsstandpunt. Ik vraag hem nog eens te overwegen of hij vindt dat het wetsvoorstel op dit punt in overeenstemming is met het nieuw gevonden kabinetsstandpunt, dat naar ik heb kunnen ervaren door dit huis wordt ondersteund.

Aan dat wetsvoorstel kleven ook een aantal goede aspecten. In de brief die minister Brinkhorst in dit kader op 27 juni naar aanleiding van het referendum over het verdrag tot instelling van een Europese grondwet aan de Tweede Kamer heeft gestuurd, schreef hij nog eens hoe belangrijk het zou zijn om implementatie van EG-richtlijnen zó vroeg in de totstandkoming van een

wetsvoorstel te integreren dat richtlijnen ook tijdig kunnen worden geïmplementeerd. Hij deed heel concrete voorstellen hoe dat zou kunnen in overleg met de Tweede Kamer. Dat zijn op zichzelf allemaal goede voorstellen voorzover het gaat over het tijdig bespreken en committeren van de Tweede Kamer ten aanzien van die richtlijnen. Vervolgens kwam hij tot de conclusie dat hij die bijzondere wetgevingstechniek toch nodig heeft om snel te implementeren. De Raad van State tekent daarbij terecht aan dat er geen reden meer is om niet de gewone wettelijke procedure te volgen als je dat allemaal al hebt gedaan. De kans dat het snel door beide Kamers gaat, is dan namelijk buitengewoon groot, omdat je de beide Kamers al in een vroeg stadium hebt gecommiteerd. Ik denk dat het eerste deel van het voorstel van minister Brinkhorst buitengewoon goed is en zou moeten gelden voor iedere implementatie van regelgeving, maar dat het tweede deel, namelijk gebruik van bijzondere wetgevingstechnieken, zou moeten worden afgewezen.

Dat staat ook in het rapport dat wij vandaag mede bespreken, namelijk het rapport van Steunenbergh en Voermans. De minister van Justitie heeft een aantal deskundigen gevraagd om dat rapport te schrijven. Deze deskundigen hebben zich gebogen over de praktijk van versnelde implementatie in zes andere EU-lidstaten. De conclusie is dat het gebruik van bijzondere wetgevingstechnieken niet bijzonder bevorderlijk is. De minister trekt die conclusie zelf ook. Voermans zegt uitdrukkelijk dat er snel wordt geïmplementeerd als de zaak tijdig is opgepakt in het wetgevingsproces. Dat is de kern. Dit staat ook in het rapport dat ik regelmatig lees, namelijk het rapport-Besselink uit 2002. Toen al werd gezegd: kijk daar eens naar en probeer dat goed op orde te krijgen.

Ik kan mij voorstellen dat de minister van Justitie daartoe zijn best kan doen, maar niet altijd zijn collega's in de hand heeft. Dat neemt niet weg dat het gezag van het ministerie van Justitie om een behoorlijke vorm van regelgeving tot stand te brengen en te controleren, zodanig zou behoren te zijn dat andere ministeries zich daarnaar zouden voegen. Ik ken echter de stammengemeenschap die ons Nederlandse overheidsbestel kenmerkt en de grote zelfstandigheid van departementen. Het is voor de minister van Justitie dus vaak heel lastig. In dit verband hebben wij natuurlijk gekeken naar de Aanwijzingen voor de regelgeving. De minister zal mij toevoegen dat dit in feite een interne overheidsbeschikking is, namelijk een regeling voor de rijksoverheid zelf. Dat is waar, maar het is tevens een beleidsregel waar wij de overheid aan kunnen houden, waar wij kritiek op kunnen hebben en waarvan wij kunnen zeggen dat het eigenlijk anders zou moeten zijn. Op het moment dat iets goed geregeld is in de Aanwijzingen voor de regelgeving en departementen zich daar ook aan houden, wordt een aantal problemen voorkomen die wij anders pas in de laatste fase van het wetsvoorstel voor ons krijgen als dit voorstel de Eerste Kamer bereikt. Het is voor ons dus wel van heel groot belang dat de Aanwijzingen voor de regelgeving reeds de zaken inhouden waaraan departementen zich behoren te houden, waaronder de regel dat in een wet niet kan worden toegelaten dat lagere regels van die wet afwijken.

Wij zijn nu in de fase gekomen dat wij proberen om deze zaak voorgoed vast te leggen, naar ik hoop in hoge mate in overeenstemming met de regering, in de persoon van de minister van Justitie. Namens een aantal fracties van de Kamer zal ik daarover een motie indienen.

Het virus van het gebruikmaken in wetten van delegatie aan lagere regelgevers, waarbij van de wet kan worden afgeweken, is waarschijnlijk afgekeken van de versnelde implementatie van EG-richtlijnen. Dit komt namelijk ook in andere wetten voor, zelfs in vrij uitvoerige mate, waarbij er geen sprake is van implementatie van EG-regels. Dit is een apart probleem, dat op zichzelf genomen ernstig is. Kan de minister hieraan iets doen? De motie gaat er niet expliciet over, maar impliciet wel. In het debat hier in dit huis op 20 december 2005 heb ik mij nog bemoeid met de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen. In die wet komt op vele plaatsen de mogelijkheid van een dergelijke afwijking door lagere regelgevers voor op grond van wettelijke machtiging. De fractie van GroenLinks heeft gevraagd om daarvan een lijst op te stellen, en de regering heeft dit toegezegd. In een aantal gevallen betreft het kleine technische wijzigingen, die niet veel problemen opleveren, maar er zijn ook wezenlijke wijzigingen, die door middel van lagere regelgeving kunnen worden aangebracht in afwijking van de wet, bijvoorbeeld op het terrein van het eigenrisicodragerschap. Dit is een van de kernelementen van de WIA. Ik heb de minister van SZW hierover benaderd met de vraag of hij dit kon accepteren. Daarop sprak hij de historische woorden dat ik over de vraag of een wetsvoorstel al of niet in overeenstemming is met de Grondwet bij zijn collega moest zijn die over grondwetszaken gaat. Ik ga nog uit van de ouderwetse opvatting dat elke minister hierop aanspreekbaar is, maar de minister van SZW heeft dat nu aan zijn collega doorgegeven. Ik begrijp dat wel, want bij de WIA waren er politiek gezien wel andere zaken aan de orde dan deze wetstechnische problematiek, maar ik vond het een ietwat onderkoeld antwoord.

Ik geloof dat het verstandig is om mijn motie reeds in de eerste termijn in te dienen, opdat de minister de kans krijgt om de motie te beoordelen en daarmee in zijn beantwoording rekening te houden.

\*M

**De voorzitter:** Door de leden Jurgens, Van de Beeten, Broekers-Knol, De Wolff, Holdijk, Kox en Engels wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de Kamer reeds sedert 1998 overleg voert met de regering over de constitutionele

## **GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

---

toelaatbaarheid van een bepaalde wijze van implementatie van EG/EU-richtlijnen binnen de Nederlandse rechtsorde;

overwegende dat het betreft wetsbepalingen die lagere regelgevers machtigen om richtlijnen te implementeren, ook als die implementatie afwijkt van de wet;

overwegende dat uit de tekst van artikel 81 van de Grondwet voortvloeit dat het vaststellen van een wet in formele zin, en dus ook het afwijken daarvan, een besluit behoort te zijn van regering en Staten-Generaal;

overwegende dat bovendien de kenbaarheid van een wet in formele zin wordt belemmerd wanneer de wet buiten de in artikel 81 van de Grondwet geregelde wijze wordt gewijzigd;

overwegende dat het kabinetsstandpunt Versnelde Implementatie van EG/EU- en andere internationale besluiten (26200-VI, nr. 65) van 12 augustus 1999 tot een andere conclusie kwam, hetgeen de Kamer aanleiding gaf tot aanneming van een motie-Jurgens c.s. op 5 december 2000, welke motie onder meer aandrong op het implementeren van EG-richtlijnen in een normaal constitutioneel proces;

overwegende dat sedertdien de Kamer meermalen is geconfronteerd met wetsvoorstellen die lagere regelgevers machtigen om af te wijken van de wet;

overwegende dat de minister van Justitie bij brief aan de Kamer van 27 juli 2004 (EK 29200-VI, F), nadat de Kamer daarop meermalen had aangedrongen, een heroverweging heeft geformuleerd van het eerdere kabinetsstandpunt, en de Kamer over die brief op 1 februari 2005 met de minister heeft beraadslaagd;

overwegende dat de Aanwijzingen voor de regelgeving echter nog steeds de mogelijkheid openlaten dat deze constitutioneel niet toelaatbare vorm van delegatie wordt gebruikt;

verzoekt de minister, te bevorderen dat op korte termijn in de aanwijzingen een duidelijke formulering wordt opgenomen dat delegatie van wetgevende bevoegdheid bij wet aan een lagere regelgever, welke die lagere regelgever machtigt om af te wijken van de wet in formele zin, niet is toegelaten,

en gaat over tot de orde van de dag.

\*\*

De heer **Jurgens** (PvdA): Dan kom ik nog even terug op het punt van de "aviaire influenza" van de verbreiding van deze techniek naar andere wetten. Wil de minister een overzicht samenstellen van de verspreiding van dit "griepvirus"? Als hij bij ons terugkomt met een bericht over de Aanwijzingen voor de regelgeving en de wijziging daarvan, kan hij ons wellicht ook berichten wat de regering van plan is op dat punt te gaan doen.

\*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Dit debat staat enigszins op gespannen voet met ons staatsrecht, dat zich immers kenmerkt door een negatief vertrouwensstelsel: zolang niet gebleken is dat er geen vertrouwen is, heeft de minister het vertrouwen. Niettemin heeft de Kamer er kennelijk behoefte aan om door middel van de motie-Jurgens c.s. uitdrukkelijk het vertrouwen in de minister uit te spreken en hem aan te moedigen om vooral in de lijn van de motie verder te gaan. Het is ook een bijzondere motie omdat de minister in zijn brief van 9 maart 2006 al te kennen heeft gegeven te zullen doen waarom in het dictum van de motie wordt gevraagd. Niettemin leek het ons om een aantal redenen gepast om deze motie te onderschrijven. Het is wenselijk om vandaag in dit debat ten behoeve van de regering en haar ambtenaren nog eens uitdrukkelijk een uitroep te plaatsen bij de implementatieproblematiek.

Zoals de heer Jurgens uitvoerig heeft geschetst, heeft het onderwerp hier al een lange geschiedenis. De concrete aanleiding voor het debat is de brief van 14 november 2005, waarin de minister het rapport van Steunenberg en Voermans aan ons voorlegde. Dat rapport bevat interessante gegevens. De minister heeft in zijn brief aangegeven de conclusies van het rapport over te nemen. Het kabinet maakt zich de conclusies eigen en zal zijn beleid met betrekking tot de implementatieproblematiek daarnaar richten. Dit moet consequenties hebben voor verschillende wetsvoorstellen die hier en aan de overzijde aanhangig zijn. In het wetsvoorstel 30403 houdende goedkeuring van het op 25 februari 2005 tot stand gekomen Beneluxverdrag inzake intellectuele eigendom wordt voorgesteld om via de goedkeuringswet goed te keuren dat implementatie van Europese regels in het vervolg zal worden toegestaan zonder dat de parlementen van de Benelux-lidstaten daarbij betrokken zullen zijn. Op een iets ander niveau betreft dit dezelfde problematiek als die waarover wij vandaag spreken. Mijn fractie zal dit zeer kritisch bezien.

Een ander wetsvoorstel dat al meermalen is genoemd betreft 29474, met betrekking tot de Gaswet, de Elektriciteitswet, de Telecommunicatiewet en de Postwet. Dit is een wetsvoorstel waarnaar wij met bijzondere belangstelling uitzien. In zijn brief van juli 2004 heeft de minister dat nog genoemd als een voorbeeld van een wet



waarin op adequaat niveau delegatie van implementatieregels zal worden toegepast. Kennisnemende van de stukken tot dusver zet mijn fractie er nogal wat vraagtekens bij. Zij wacht af wat de Tweede Kamer ervan maakt en hoe de regering het hier zal verdedigen.

Bijzonder opvallend in het onderzoek van Voermans en Steunenbergh vond mijn fractie dat is gebleken dat in Nederland 87% van de Europese regels door middel van lagere regelgeving wordt geïmplementeerd. Het is belangrijk dat wij ons goed realiseren hoe hoog dat percentage is. In het Verenigd Koninkrijk, waar een algemene implementatiewet bestaat, is dat 80% à 90% en in Frankrijk, waar dankzij de Grondwet via regeringsdecreten kan worden geïmplementeerd, wordt 60% gedelegeerd. 40% wordt gewoon door het Franse parlement via wetten in formele zin, om maar eens een Nederlandse uitdrukking te gebruiken, geïmplementeerd. Nederland implementeert dus maar liefst 87% op delegatie. Dat kan twee dingen betekenen, namelijk dat wij al in veel meer wetten de regering de bevoegdheid hebben gegeven om regels van wetten in formele zin buiten werking te stellen of daar zodanig van af te wijken dat dit de facto gebeurt zonder dat daarvoor een criterium is aangegeven of dat wij inmiddels in dit land zóveel kaderwetten hebben aanvaard dat de materiële norm zo langzamerhand niet meer in een wet in formele zin te vinden is, maar juist in de gedelegeerde regelgeving. Wil de minister hierop reageren in het licht van zijn argument met betrekking tot de implementatieproblematiek, dat die implementatie niet te veel via delegatie mag gebeuren, omdat uit de wet zelf zo veel mogelijk moet blijken wat het recht is en wij dat niet allemaal hoeven zoeken in Algemene Maatregelen van Bestuur of ministeriële beschikkingen? Met zijn standpunt is mijn fractie het eens, los van artikel 81 van de Grondwet. Dat het mogelijk blijkt te zijn om 87% van de Europese regels via lagere regelgeving te implementeren, moet ons wel tot nadenken stemmen over de manier waarop wij in het algemeen met wetgeving omgaan. Dit is mede van belang daar wij in dit huis, los van wat er met de Europese grondwet is gebeurd en nog gebeurt, uitvoerig met de regering over het belang van de subsidiariteitstoets hebben gesproken. Wat is de betekenis van de subsidiariteitstoets als er zó veel materiële normen in de lagere regelgeving te vinden zijn, dat ook het implementeren en het beoordelen van voorstellen van de Europese Commissie helemaal niet meer zo relevant is voor het parlement? Dat komt er namelijk toch niet meer aan te pas vanwege de mogelijkheid om regels via gedelegeerde regelgeving te implementeren. Dit heeft dus consequenties voor de betrokkenheid van het parlement.

In de brief die de minister in juli 2004 de Kamer heeft doen toekomen, wordt een procedure voorgesteld om de betrokkenheid van het parlement te versterken. Minister Brinkhorst heeft in de Tweede Kamer ook een uitvoerige uiteenzetting gegeven van de versterking van de rol van het parlement door de betrokkenheid ervan te vergroten via de zogenoemde implementatiebrief. Dit alles heeft natuurlijk alleen maar zin als het ook consequenties heeft voor de wetten in formele zin, dus voor de wetten waarbij het parlement betrokken is. Met andere woorden: de implementatiebrief heeft alleen maar betekenis voor 13%

van de Europese regels die niet via gedelegeerde regelgeving worden geïmplementeerd. Wij moeten ons afvragen of wij onszelf niet een beetje voor de gek houden en of wij niet grondiger moeten uitzoeken hoe wij in de afgelopen jaren met de wetgeving zijn omgesprongen.

Wij hebben eerder in dit huis met de voorganger van de minister en met deze minister zelf over de factoren gesproken die de regelgroei beïnvloeden en bepalen. Dat heeft geleid tot het WODC-rapport "Alle regels tellen" en tot het voorstel om een monitor op te zetten waarbij per departement wordt nagegaan welke nieuwe regels door welke minister in het leven worden geroepen -- niet alleen wetten in formele zin, maar ook lagere regelgeving -- en welke afgeschaft worden. Dan wordt duidelijk wie de topscoorders zijn. Die moeten maar eens een keer te schande worden gemaakt. Het is misschien geen gek idee om dat ook op Europees niveau te doen. Voelt de minister ervoor om in Brussel voor te stellen om iets als een Europese monitor in te stellen met betrekking tot de regelgeving, zodat daar ook eens zichtbaar wordt gemaakt welk directoraat-generaal en welke Europese commissaris het beste scoren met het oog op nieuwe regels en zo de vraag aan de orde te stellen waarom die nieuwe regels eigenlijk allemaal nodig waren? Wij moeten door "naming and blaming" proberen om de vliegwielen die kennelijk niet alleen in ons eigen land en niet alleen bij ambtenaren, maar ook in Brussel bestaan, meer onder controle te krijgen.

\*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de Voorzitter. Het onderwerp van de implementatie van EU-richtlijnen en meer specifiek de versnelde implementatie van EU-richtlijnen is niet nieuw in deze Kamer. De beraadslaging over de brief van de regering van 12 augustus 1999 met het kabinetsstandpunt "Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten" leidde ertoe dat op 5 december 2000 in deze Kamer de motie-Jurgens werd aangenomen. In die motie wordt uitgesproken dat de implementatie van EU- en EG-besluiten in een normaal constitutioneel proces zou moeten plaatsvinden. Sindsdien is het niet stil geweest rondom dit onderwerp, integendeel. In de nota naar aanleiding van het verslag bij een wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet, wetsvoorstel 28476, zegde de minister van Justitie een heroverweging toe van het kabinetsstandpunt met betrekking tot de wenselijkheid van bijzondere wettelijke bepalingen voor het waarborgen van tijdige implementatie. Nadat de Raad van State op 8 april 2004 advies had uitgebracht over de conceptheroverweging van het kabinetsstandpunt, werd door de minister van Justitie in een brief van 27 juli 2004 aan de Voorzitter van de Eerste Kamer het heroverwogen kabinetsstandpunt kenbaar gemaakt. Vervolgens heeft de minister opdracht gegeven voor een onderzoek naar de werkwijze bij implementatie in andere lidstaten van de Europese Unie met het doel om te bezien of van de werkwijze van andere lidstaten van de Europese Unie kan worden geleerd met

het oog op versnelling van de implementatie van Europese regelgeving in de Nederlandse wet- en regelgeving. De brief van de minister van 14 november 2005, waarin hij het onderzoeksrapport "De omzetting van Europese richtlijnen: Instrumenten, technieken en processen in zes lidstaten vergeleken" van de hoogleraren Steunenberg en Voermans aanbiedt, is vandaag onderwerp van dit debat. Een debat dat niet los kan worden gezien van wetsvoorstel 29474 dat thans in behandeling is bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel is erop gericht, de bestaande delegatiegrondslagen op het terrein van de energie, post en telecommunicatie te verruimen. De bedoeling daarvan is dat EG-besluiten op die terreinen sneller kunnen worden geïmplementeerd. Een vergelijkbare problematiek doet zich voor bij wetsvoorstel 30403 dat op dit moment in behandeling is bij de vaste commissie voor Economische Zaken van de Eerste Kamer, zij het dat dit wetsvoorstel niet gaat over implementatie van EU-regelgeving. Bij de vaste commissie voor Economische Zaken zijn bedenkingen gerezen tegen het vervallen van de goedkeuring door de Staten-Generaal bij de omzetting van internationale verdragen, naast EU-regelgeving, in het Benelux-recht.

Wat is het probleem? Nederland worstelt al een tijd lang met het probleem dat er achterstanden zijn met de implementatie van EU-richtlijnen. Het rapport van Steunenberg en Voermans stelt in een noot op pagina 27 dat er in april 2005 51 richtlijnen zijn gepubliceerd die in 2006 omgezet moeten zijn. De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken maakt in zijn brief van 9 november 2004 eveneens melding van dit aantal, maar dan voor het jaar 2004. Zouden Steunenberg en Voermans 2004 in plaats van 2005 bedoeld hebben of komt er jaarlijks in april een hausse van 51 richtlijnen? Het lijkt een bijna onmogelijke opgave om de implementatie van die toevloed aan richtlijnen op tijd voor elkaar te krijgen. De implementatieachterstand is echter verminderd, zoals blijkt uit de brief van de minister van 14 november 2005. De minister schreef dat er per 31 september 2005 -- ik neem aan dat dat 30 september 2005 moet zijn -- nog slechts 17 richtlijnen met implementatievertraging waren, terwijl er op 31 april -- ik vermoed dat dit 30 april 2004 moet zijn -- nog 65 richtlijnen met implementatieachterstand waren. Bovens en Yesilkagit stellen in hun artikel "De invloed van Europese richtlijnen op de Nederlandse wetgever" dat in het Nederlands Juristenblad van 11 maart 2005 is verschenen, dat in Nederland ongeveer 87% van de richtlijnen wordt omgezet via vormen van gedelegeerde regelgeving, waarvan 44,5% bij ministeriële regeling en 30,3% bij algemene maatregel van bestuur. In 13% van de gevallen worden richtlijnen via een wet in formele zin geïmplementeerd. En die procedure duurt lang: gemiddeld vijftien maanden. Die procedure wordt daarom aangevoerd als één van de belangrijkste verklaringen voor vertraagde omzetting.

En dus lijkt de volgende redenering te worden gevolgd: implementatie via wet in formele zin is een belangrijke verklaring voor de achterstanden in implementatie. Die vertraging kan worden voorkomen door omzetting via lagere regelgeving. Derhalve dient die methode te worden gevolgd, ook al betekent dit een aantasting van de in artikel 81 van de Grondwet

vastgelegde positie van het parlement als medewetgever, als namelijk in de lagere regelgeving wordt afgeweken van de wet in formele zin.

Mevrouw de voorzitter. Mijn fractie is het niet eens met deze redenering. Beschikt de minister over informatie dat de implementatieachterstanden in belangrijke mate worden veroorzaakt door implementatie via wet in formele zin en -- en dat is een belangrijk punt -- en dat de vertraging veroorzaakt wordt door de parlementaire behandeling?

Mijn fractie heeft zich recent gebogen over enkele wetsvoorstellen tot implementatie van richtlijnen. De score was als volgt:

- Richtlijn van 27 december 2001/84/EG over het volgrecht, implementatiedatum 1 januari 2006. De indiening van het wetsvoorstel bij Koninklijke Boodschap vond plaats op 30 november 2004. Drie jaar na het tot stand komen van de richtlijnen.
- Richtlijn van 23 september 2002/73/EG over gelijke behandeling van mannen en vrouwen, implementatiedatum 5 oktober 2005. De indiening van het wetsvoorstel bij Koninklijke Boodschap vond plaats op 12 september 2005. Drie jaar na de totstandkoming van de richtlijn.
- Richtlijn van 13 juni 2003/42/EG over de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart, implementatiedatum 4 juli 2005. Indiening van het wetsvoorstel bij Koninklijke Boodschap geschiedde op 31 januari 2005. Anderhalf jaar na de totstandkoming van de richtlijn.

De VVD-fractie constateert dat bij deze wetsvoorstellen de parlementaire behandeling niet de oorzaak was van de late implementatie. Kennelijk moest er ter departemente, respectievelijk dat van Justitie, Sociale Zaken en Verkeer en Waterstaat, langdurig worden nagedacht over de implementatievoorstellen. Hoe valt dit te rijmen met de brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 9 november 2004 waarin hij een zestal maatregelen opsomt om implementatie te bespoedigen? Ik verneem hierop graag de reactie van de minister.

Op pagina 68 van hun rapport constateren Steunenberg en Voermans dat tijdswinst een voordeel is van omzetting via lagere regelingen, maar dat het nadeel daarvan een afnemende democratische legitimatie is. Zij bevelen onder meer aan om het Nederlandse parlement actiever en eerder bij de voorbereiding van Europese regelgeving te betrekken door de introductie van een behandelingsvoorbehoud om de uiteindelijke implementatie te vereenvoudigen en te versnellen en tegelijkertijd te voldoen aan democratische legitimatie. Een parlementaire selectiecommissie zou een poortwachterfunctie moeten vervullen om te bepalen welke voorstellen wel en welke niet een inhoudelijke beoordeling van het parlement behoeven.

Bruikbare suggesties, maar zo ver is het niet, of nog niet. De zorg van mijn fractie is op dit moment dat de grondwettelijke positie van het parlement als medewetgever wordt ondermijnd wanneer bij lagere regeling kan worden afgeweken van een wet in formele zin of als die lagere regeling de mogelijkheid opent om de wet in formele zin zelfs buiten werking te stellen. Deze zorg geldt overigens niet alleen de implementatie van EU-

richtlijnen, maar ook andere terreinen van wetgeving zoals bijvoorbeeld wetgeving op het terrein van Sociale Zaken.

Het kabinet heeft zich tot taak gesteld ervoor te zorgen dat bestaande implementatieachterstanden worden weggewerkt en nieuwe achterstanden worden voorkomen. Uitgangspunt van het kabinet is daarbij dat er geen bijzondere delegatiebepalingen met mogelijkheid tot afwijking van de wet behoeven te worden ontwikkeld of toegepast. De minister van Justitie heeft dit zeer recent nog eens verwoord in zijn brief van 9 maart jongstleden aan de voorzitter van deze Kamer. De minister stelt in deze brief dat "het kabinet het niet wenselijk acht, vanuit een oogpunt van ordelijke wetgeving en de duidelijkheid daarvan, dat bij algemene maatregel van bestuur wordt afgeweken van de wet zelf, ook al is dit staatsrechtelijk niet ondenkbaar".

De minister zegt dan ook toe om aanwijzing 34 van de Aanwijzingen voor de regelgeving aan te passen. Wat betekent dit concreet voor de implementatietechniek die door de minister van Economische Zaken wordt voorgesteld in wetsvoorstel 29474? Kan de minister hierover duidelijkheid verschaffen? Wat betekent het voor wetsvoorstel 30403, goedkeuring Beneluxverdrag inzake intellectuele eigendom? Acht de minister het wenselijk om de rol van het ministerie van Justitie, naast de rol van ICER, in het wetgevingsproces ter implementatie van EU-regelgeving te versterken teneinde de verschillende departementen van advies te kunnen dienen over de juridische consequenties van de omzetting en het proces van de omzetting van EU-regelgeving in de Nederlandse wetgeving?

In een noodsituatie kan het voorkomen dat het traject van implementatie bij wet in formele zin te lang duurt en dat daarom wel gekozen móét worden voor implementatie via algemene maatregel van bestuur. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat in dergelijke gevallen tegelijkertijd met de algemene maatregel van bestuur het wetsvoorstel moet worden ingediend en aan de algemene maatregel van bestuur tijdelijke werking moet worden toegekend totdat de wet in formele zin van kracht is geworden. Deelt de minister deze opvatting voor noodsituaties? Zo nee, op welke wijze stelt de minister zich voor om noodsituaties op te vangen zonder afbreuk te doen aan het primaat van de wet in formele zin?

Mevrouw de voorzitter. Wij wachten de beantwoording door de minister van de door ons gestelde vragen met belangstelling af.

\*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Het is een genot om op de sprekerslijst pas aan bod te komen nadat er voor je al zoveel geleerdheid heeft gesproken in de personen van de collega's Jurgens, Van de Beeten en Broekers-Knol. Ik dank hen voor hun bijdragen, waarvan ik weer veel heb opgestoken. Het geeft mij bovendien de kans om mijn rol als eenvoudig volksvertegenwoordiger te spelen. Dat komt mij beter uit bij deze materie, die buitengewoon

ingewikkeld is omdat er zoveel zaken door en naast elkaar spelen.

Ik wil om te beginnen opmerken dat ik meeleef met de minister en de regering ten aanzien van de implementatie van Europese wet- en regelgeving. Het is knap ingewikkeld en het valt allemaal niet mee. Het is al een erg complexe zaak om afspraken te maken op Europees niveau. In diverse stukken krijgen wij er een schets van dat het heel anders gaat dan wij hier sinds de negentiende eeuw gewoon zijn. Het is een hele klus om ervoor te zorgen dat de afspraken die in Europa worden gemaakt, te volgen zijn voor het Nederlandse parlement en de Nederlandse burger en ook nog eens een beetje op tijd worden ingevoerd om te voorkomen dat internationaal weliswaar allerlei afspraken zijn gemaakt, maar deze in het ene land wel maar in het andere niet gelden terwijl in een derde land de precieze status nog onduidelijk is. Het is buitengewoon ingewikkeld. Ik veronderstel dat dit parlement er nog lang over zal stoeien voordat een redelijke balans zal zijn gevonden, waarin wij enerzijds het idee hebben dat wij nog een rol spelen bij de regelgeving en anderzijds internationale afspraken niet tot in lengte van dagen moeten wachten vooraleer zij door alle parlementen op hun eigen wijze zijn geïmplementeerd. Ik ben op dit punt dus mild ten opzichte van de regering.

Desalniettemin wil ik graag van deze minister weten hoe het op dit moment is gesteld met onze achterstand. Het ging een beetje beter, maar toen kwam er weer een hele stortvloed uit Brussel aan. Mevrouw Broekers trok al de vergelijking met een soort natuurramp: elke keer is er als het ware een soort eruptie van nieuwe besluitvorming. Wij moeten een beetje tegen de stroom oproeien.

De eerste oplossing zou volgens mij moeten zijn: minder Brusselse regels. Dat zou een heel stuk schelen. Er wordt gezegd dat wij al deze regels nodig hebben, maar ik durf mij af te vragen of dit wel zo is. Wij zouden eens kritischer moeten kijken wat er allemaal in Brussel gebeurt. Het voorstel van Rob van de Beeten om eens te kijken wie er in Brussel zoveel regelgeving maken, lijkt mij heel goed. Het lijkt mij erg nuttig wanneer wij daarover eens kunnen praten. Als wij minder regels moeten implementeren, kunnen wij vanzelf ook sneller werken. Ik krijg dus graag inzicht in de achterstanden en de ontwikkeling daarin.

Tot op heden is de regering in haar wens om Brusselse regels op redelijke termijn in Nederlandse wetgeving te vervatten, nogal reukeloos omgegaan met haar bevoegdheden. Tot nu toe heeft de Tweede Kamer dat voortdurend geaccepteerd. Deze Kamer heeft het echter een aantal malen bekritiseerd omdat het zich naar de mening van velen niet verdraagt met de tekst en de bedoeling van de Grondwet. De cijfers van de heer Van de Beeten over wat er allemaal in lagere regelgeving wordt geïmplementeerd, zijn toch op z'n minst opmerkelijk te noemen. Wij hebben ons in dit debat nog niet zo erg geweerd, maar ik moet zeggen dat deze Kamer ook naar de mening van mijn fractie terecht heeft gezegd dat dit niet goed is. Het is begrijpelijk dat de regering iets moet doen, maar dit is niet de juiste oplossing. Wij constateren dat de minister deze opvatting inmiddels ook is toegegaan, maar wij constateren tegelijkertijd dat zijn feitelijke en morele

gezag nog niet zo groot is dat al zijn collega's naar hem luisteren. Daarom ben ik blij dat er nu een nieuwe motie-Jurgens is. Het is een lange motie, maar ik begrijp dat dit met het oog op de degelijkheid is. Overigens zou ik ook een motie steunen waarin werd uitgesproken dat alle moties-Jurgens ten minste 50% korter zouden moeten zijn, maar zo'n motie is nu niet aan de orde. Het is goed dat deze Kamer nogmaals met een motie waaruit heel veel vertrouwen in deze minister blijkt, aangeeft dat de koninklijke weg bewandeld moet worden. En nogmaals, dit kan alleen werken als het parlement erin slaagt om de verhouding tussen Brusselse en Nederlandse regelgeving sterk te stroomlijnen. Dit betekent dat wij er veel eerder bij moeten zijn, dat het veel duidelijker moet zijn wat wij kunnen doen met wat er in Brussel bepaald wordt, om te voorkomen dat de subsidiariteitstoets vooral een theoretisch middel wordt, in plaats van een praktisch middel om kranen dicht te draaien. Maar dan is het wel nodig dat de regering op één manier handelt en dat er geen Brusselse regels meer langs de sluipteg van lagere regelgeving worden geïmplementeerd.

\*N

De heer **Engels** (D66): Mevrouw de voorzitter. Het behoeft geen verbazing te wekken dat een zo belangrijk onderwerp als de constitutionaliteit van technieken voor de implementatie van Europese richtlijnen de aandacht van mijn fractie heeft. D66 heeft immers al bijna 40 jaar een bijzondere belangstelling voor het staatsrecht en het pleegt deze ook regelmatig ten toon te spreiden. In wezen raken staatsrechtelijke vraagstukken uiteindelijk aan beginselen van democratie en rechtsstaat. Uit de geschiedenis van de staatsfilosofie kan men opmaken dat het hierbij in de kern gaat om rechtsstatelijke grondslagen van machtscheiding en grondrechten en om de betekenis van het democratische grondbeginsel van de volkssoevereiniteit. Naar mijn opvatting moet het vandaag aan de orde zijnde vraagstuk nadrukkelijk mede in die sleutel worden gezet. Voor een antwoord op de vraag naar de betekenis van het staatsrechtelijke primaat van de formele wetgever met betrekking tot de implementatie van Europese richtlijnen kan men niet om die twee fundamentele noties heen. Meer in het bijzonder gaat het om de betekenis van het legaliteitsbeginsel en die van het primaat van de Staten-Generaal binnen het wetgevend orgaan.

In concreto is aan de orde, hoe men moet aankijken tegen de al enige jaren bestaande praktijk van gedelegeerde implementatie van Europese richtlijnen. Voor de goede orde, wij praten nu over richtlijnen die raken aan onderwerpen die volgens de Grondwet of de wet bij of krachtens de wet moeten worden geregeld. Dit blijkt in slechts 13% van de gevallen aan de orde te zijn. In een aantal gevallen machtigt de formele wetgever echter lagere wetgevende organen als regering en minister om deze implementatie tot stand te brengen, zelfs als de vervolgens tot stand gekomen AMvB en/of ministeriële verordening niet in overeenstemming is met de wet. Deze Kamer heeft bij verschillende gelegenheden laten weten, van oordeel te

zijn dat men hiermee buiten de constitutionele grenzen van wetgeving en bestuur treedt. Ook mijn fractie heeft nog geen enkele aanleiding gevonden om van dit standpunt terug te komen.

Het primaat van de wetgever berust op een combinatie van twee fundamentele noties, in de eerste plaats het rechtsstatelijke principe van de heerschappij van de wet, ook wel legaliteitsbeginsel genoemd. Slechts met de wet als grondslag kan en mag er worden bestuurd en kunnen in dit verband nadere regels worden gesteld. In de tweede plaats krijgt hiermee ook het democratische principe gestalte: alle vormen van regelgeving en bestuur zijn uiteindelijk terug te voeren op de instemming van de volksvertegenwoordiging. In dit perspectief staat het voor mijn fractie vast dat deze constitutionele ordening evenzeer behoort te gelden voor regelgeving in het kader van de implementatie van Europese richtlijnen.

Dit alles wil niet zeggen dat mijn fractie geen oog zou hebben voor de noodzaak van versnelde implementatie. Slagvaardigheid behoort formeel weliswaar niet tot de beginselen van behoorlijk bestuur, maar deze eigenschap moet niettemin tot de kernwaarden van het openbaar bestuur worden gerekend. Mijn copromotor, prof. A.M. Donner, heeft het eens in een huishoudelijke, maar daarmee niet minder treffende metafoor geformuleerd: "De was moet gedaan worden!" Al sinds het einde van de jaren negentig spant de regering zich langs verschillende lijnen in om aan onze Europese verplichting van tijdige implementatie te voldoen. In de sfeer van planning, informatievoorziening en verkorte procedures heeft zij gepoogd om de verschillende voorbereidingstrajecten te comprimeren en meer gelijktijdig te doen plaatsvinden. Hierin zal naar mijn mening de verdere winst gezocht moeten worden. Uit het voortreffelijke onderzoeksrapport van de Leidse hoogleraren Voermans en Steunenbergh blijkt immers zonneklaar dat niet zozeer de techniek van de regelgeving als wel de politiek-bestuurlijke prioritering van invloed is op de snelheid van implementatie. Nog meer inzet op de doelmatigheid en effectiviteit van implementatieprocessen lijkt een kansrijker scenario dan het introduceren van nieuwe juridische omzettingsfiguren. Meer centrale regie, minder sectoraal handelen op ministerieel niveau en vroegtijdige inschakeling van de Staten-Generaal. Zou er hierbij geen sprake kunnen zijn van een op het lijf van de minister van Justitie geschreven taak? Wij zijn benieuwd hoe de minister dit zelf ziet.

In zijn jongste brief over deze materie, die van 9 maart, meldt de minister dat de Aanwijzingen voor de regelgeving wat nr. 34 betreft in overeenstemming zullen worden gebracht met het kabinetsstandpunt. Dit klinkt zeer geruststellend en het lijkt ook een volledige tegemoetkoming aan de wens en de opvatting van de Kamer, nu er nadrukkelijk wordt verwezen naar het belang van ordelijke en duidelijke wetgeving. Maar wie de brief goed leest, ontwaart toch nog de nodige aarzeling bij de minister over de validiteit van de opvattingen van de Eerste Kamer en ook die van de Raad van State. De constitutionele delegatiegrondslagen krijgen allereerst het predikaat "klassiek", wat de suggestie wekt dat deze in Europees perspectief hun langste tijd gehad zouden hebben. Vervolgens wordt er gemeld dat de geldende

delegatiestructuur alleszins bruikbaar is, wat de vraag oproept of de regering eigenlijk geen beter bruikbare figuur voor ogen staat. Tot slot wil de minister nog kwijt dat het bij AMvB afwijken van de wet staatsrechtelijk niet ondenkbaar is, daarmee de indruk wekkend dat de Eerste Kamer een al te strikte uitleg en toepassing van het geldende staatsrecht zou voorstaan. Het is een beetje spijtig dat de minister zich blijkbaar toch nog op een wat eigenstandige manier wil profileren in plaats van ruimhartig de Kamer te volgen. Mijn fractie zou het waarden als de minister aangaf, de in staatsrechtelijk opzicht reguliere delegatiemodaliteiten ook in het kader van de implementatie voluit, dat wil zeggen zonder enige reserve, te willen handhaven.

Natuurlijk zien wij ook wel dat de medewetgevende rollen van regering en parlement in Europees perspectief verschuiven. De regering fungeert op dit niveau veeleer als onderhandelaar, terwijl de Staten-Generaal optreedt als mandataris en controleur. Maar een zelfstandige rechtvaardiging voor van geldende constitutionele afspraken afwijkende vormen van gedelegeerde implementatie biedt deze ontwikkeling niet. En natuurlijk zien wij ook wel dat de van oorsprong 19de-eeuwse figuur van de "rule of law" niet naadloos aansluit bij onze complexe, internationaliserende en technologische wereld van vandaag. Onmiskenbaar is de rol van de executieve sterker geworden en worden publieke taken niet meer exclusief via regelgeving of binnen het publieke domein vormgegeven. Ons grondwettelijke wetgevingssysteem is ook allerminst toegesneden op de groeiende communautaire regelgeving. Maar de suggestie dat het primaat van de politiek, zoals tot uitdrukking gebracht in de heerschappij van de wet met een doorslaggevend oordeel van de volksvertegenwoordiging, reeds nu voldoende gecompenseerd zou worden binnen een eigentijdse communautaire dimensie, lijkt ons, zeker nu het proces van de Europese grondwet is afgebroken, tamelijk illusoir. Een scherpere inzet op een tijdige en adequate rol van het parlement bij de implementatie van Europese richtlijnen juichen wij toe, maar voor het loslaten van de beproefde waarborgen tegen zelfstandige regelgeving door de regering is het nog te vroeg.

Om te voorkomen dat mijn fractie wellicht het verwijt krijgt, al te zeer de nadruk te leggen op constitutionele zuiverheid en de weerbarstigheid van de politiek-bestuurlijke werkelijkheid niet te onderkennen, maak ik nog een laatste opmerking. In het voetspoor van wat voorgaande sprekers reeds naar voren hebben gebracht, zijn er ook voor mijn fractie bijzondere situaties denkbaar waarin versnelde implementatie op grond van dwingende redenen plaatsvindt in de vorm van een AMvB of ministeriële regeling. In een dergelijk "noodgeval" zou de constitutionele zuiverheid bij wijze van tijdelijke uitzondering gefaseerd bereikt kunnen worden door gelijktijdig een wetsvoorstel aan de ministerraad voor te leggen waarin die tijdelijke uitzondering wordt gereguleerd.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. De leden zijn het vanmiddag roerend met elkaar eens. Bij de behandeling van het agendapunt versnelde implementatie EU-richtlijnen wil ik mij bij die consensus aansluiten. Dat ik niettemin nog enkele opmerkingen wil maken, heeft te maken met het debat over delegatiebepalingen dat zich hier al enkele jaren voortsleept. Manifest is geworden dat ook bij andere wetten in formele zin en dus niet alleen bij wetten die ter implementatie van Europese regelgeving gewijzigd moeten worden, vergelijkbare delegatiebepalingen voorkomen. In het najaar hadden wij een debat met minister De Geus over die bepalingen. Overigens was het toevallig dat toen die minister het woord voerde, want ook in andere wetten in formele zin staan delegatiebepalingen. Er staat dan: deze wet kan bij AMvB gewijzigd worden. Ik chargeer nu, want er staat: bovenstaande artikelliden zouden kunnen worden gewijzigd, zo nodig bij AMvB.

Collega Jurgens heeft in zijn betoog hiernaar al heel even verwezen en de minister gevraagd een onderzoek te laten doen naar de mate waarin dit soort delegatiebepalingen in Nederlandse wetten in formele zin voorkomen. De discussie die wij daarover met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hadden, leidde eigenlijk tot niets. Aan de minister hebben wij gevraagd waarom het nodig was om deze bepalingen in de WIA en de invoeringswet WIA op te nemen. Ik meen dat daarin zelfs vijftien van dit soort bepalingen staan. Het enige wat de minister deed was inhoudelijk motiveren waarom die bepalingen in die wetten voorkwamen, maar hij zei niet waarom hij de handen vrij wilde houden om met voorbijgaan aan beide Kamers der Staten-Generaal eventueel wettelijke bepalingen te wijzigen.

Overigens moet ik met enige schroom toegeven dat de bepalingen waarover wij het toen met name hadden -- die betroffen het feit dat van het hoofdstuk over het eigenrisicodragerschap in de WIA bij AMvB zou kunnen worden afgeweken -- ook in de WAO staan. Sinds 1998 komen daarin bepalingen voor over het eigenrisicodragerschap waarvan bij AMvB zou kunnen worden afgeweken, maar het blijft de vraag waarom dit soort bepalingen in de wet nodig zijn. Onder welke omstandigheden zou de wetgever werkelijk een delegatiebepaling nodig hebben die het mogelijk maakt om bij AMvB van de wettelijke regels af te wijken? Of dit in verband met het eigenrisicodragerschap ooit is gebeurd, kunnen wij misschien nog vernemen. Het valt mij op dat ten aanzien van het eigenrisicodragerschap in de Ziektewet een dergelijke delegatiebepaling kennelijk niet nodig was. Die staat althans niet in de wet.

Voorzitter. Wat is er eigenlijk op tegen om wetten vast te stellen waarin staat: van dit artikel of van dit hoofdstuk kan bij algemene maatregel van bestuur worden afgeweken? Daar is van alles op tegen. Allereerst wijs ik erop dat de minister zelf ook de stelling huldigt dat de wet zoveel mogelijk kenbaar moet zijn met de tekst van de wet zelf. Dat is overigens lang niet altijd het geval. Kaderwetgeving kent artikelen waarin staat: bij AMvB kunnen nadere regels worden gesteld. Soms zijn die nadere regels zo gedetailleerd en zo op uitsluiting gericht dat de wet als het ware haar betekenis verliest. Verder denk ik

\*N

aan de zinsnede in wetten die zegt: bij lagere regelgeving kan van deze bepalingen worden afgeweken.

Ik wijs erop dat het democratische proces en de positie van de Kamers van dit parlement dan in het geding zijn. Andere sprekers hebben hierop reeds gewezen. Mijn inziens kan het niet zo zijn dat een meerderheid van stemmen nodig is om een bepaalde wet vast te stellen en dat vervolgens een bestuur met voorbijgaan aan de Kamers der Staten-Generaal de wet weer kan wijzigen. Bovendien zou het veelvuldig gebruikmaken van dit soort delegatiebepalingen kunnen leiden tot een zekere luiheid bij degenen die verantwoordelijk zijn voor de tekst van de wetten. Dit zeg ik ook met schroom, omdat ik mij heel goed realiseer hoe ingewikkeld de wetgevingsjuristerij is en omdat ik niemand op voorhand van luiheid wil beschuldigen. Als echter een bestuur op eigen houtje van de wetgeving kan afwijken, kan er iets vrijblijvends in een wetgevingsproces sluipen.

Zoals ik zei, deed de heer Jurgens het verzoek om, los van de implementatie van Europese regelgeving, te inventariseren hoeveel van dit soort bepalingen inmiddels bestaan. Dat verzoek wil ik graag ondersteunen en ik voeg eraan toe dat ik ook graag een beschrijving krijg van de verschillende vormen waarin dit soort delegatiebepalingen voorkomen. Ik realiseer mij dat dit een vaag geformuleerde vraag is. Ik kan mij echter heel goed voorstellen dat er wetsbepalingen zijn die het nodig maken dat een bestuur de vrijheid heeft om snel kleine technische aanpassingen aan te brengen, zodat het kan inspelen op de actualiteit of kan voorkomen dat bepaalde termijnen verstrijken. Ik wil dus helemaal niet zeggen dat er nooit onder geen enkele voorwaarde een mogelijkheid zou moeten zijn om bij AMvB van wettelijke bepalingen af te wijken, maar ik wil wel schriftelijk vernemen welke de verschillende situaties zijn waarin die noodzaak zich eventueel voordoet. Dan zouden wij hierover in een later stadium van gedachten kunnen wisselen. Nogmaals, ik kan mij heel goed voorstellen dat als je nauwkeurig omschrijft in welke situaties een afwijking noodzakelijk is, het heel reëel is wetten vast te stellen waarin je de mogelijkheid van afwijking opneemt.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 17.01 uur tot 17.08 uur geschorst.

\*B

\*!Onderwijs\*!

Aan de orde is de voortzetting van het **beleidsdebat** in het kader van het **onderdeel Onderwijs van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2006 (30300-VIII)**.

\*N

Minister **Van der Hoeven**: Voorzitter. Ik spreek mijn waardering uit voor de inbreng van de leden.

Ik stel het bijzonder op prijs dat wij niet alleen over geld praten, maar ook over onderwijs. Vorig jaar deden wij dat en dit jaar doen wij dat op de 28ste, maar dan over een ander onderwerp. Dat is heel goed, omdat je daarmee de ruimte kunt nemen om op een aantal punten wat dieper in te gaan. Hoe wij het ook wendend of keren, iedereen heeft een opvatting over onderwijs. Die opvatting is gekleurd door de eigen ervaringen, het eigen onderwijs dat is genoten, de oude termen en het toch niet helemaal in de gaten hebben of willen weten wat de waarde van veranderingen is. De heer Schuurman verwoordde het heel beeldend, waarna hij overging op de veranderingen en de ruimte die worden gevraagd. Ik doel op de veranderingen in het uitvoeren van door de overheid vastgestelde regels, na Ruimte voor maatwerk, wat betekent dat moet worden geaccepteerd dat er ruimte voor verschillen is.

De Kamerleden hebben aangegeven wat zij op feestjes en partijen horen. Dat is erg belangrijk, maar het is ook van belang om heel goed in de gaten te houden dat datgene wat hier wordt gezegd, veel verder reikt dan wat op feestjes en partijen wordt gezegd. De leden spreken hier met een ander gezag dan op een andere plek. De toonzetting die hier wordt gekozen, klinkt door, wat ik toch wel jammer vind. Soms heb ik het idee dat niet op alle momenten de kennis van wat aan de overkant is ingebracht door de eigen partijgenoten, hier helemaal bekend is. Ook dat vind ik jammer.

Mijn uitgangspunt is heel simpel: elke leerling is uniek, elke leerling telt. Natuurlijk staat de rol van de professionele leraar centraal, maar onderwijs gaat om de leerlingen, het moet ervoor zorgen dat de talenten van een of meer kinderen optimaal tot ontwikkeling komen. Dat is belangrijk voor de kinderen, voor de leerlingen en ook voor de samenleving. Onderwijs heeft inderdaad niet alleen een vormende taak op het gebied van kennis, maar ook een vormende taak als het erom gaat meer mens te worden. Maar wie is daarvoor verantwoordelijk? Dat is niet met één persoon aan te duiden. Natuurlijk, de leerling zelf is deels verantwoordelijk als het gaat om het leren. Wij kunnen nog zoveel moois bieden, maar als de leerling niet wil, hebben wij een verdraaid groot probleem. Maar de school is ook verantwoordelijk. Dan gaat het om het bestuur, het management en de leraren, die eruit moeten halen wat erin zit.

Maar ook de verantwoordelijkheid van de ouders is in het geding, wat vaak onvoldoende uit de verf komt. Er zijn vaak nog onzichtbare ouders, vaak mensen met een andere huiskleur, vaak mensen die niet mee willen doen omdat zij de taal niet voldoende beheersen. Die onzichtbare ouders moeten wij ook in beeld zien te krijgen. Daarover zijn afspraken gemaakt met de betrokken ouderorganisaties. Wij hebben het dan bijvoorbeeld over de vraag hoe je ervoor zorgt dat in jouw ouderorganisatie ook de allochtone ouders herkenbaar een rol kunnen spelen.

Natuurlijk heeft de overheid een verantwoordelijkheid voor goed onderwijs. Die verantwoordelijkheid ligt gedeeltelijk op lokaal niveau, waarbij wij praten over gemeenten en instellingen voor jeugdzorg, maar zij ligt ook hier. Erg belangrijk is dat de overheid ervoor moet zorgen dat al die andere verantwoordelijkheden uit de verf komen: de leerlingen moeten worden geholpen hun talenten te ontwikkelen.

De heer Klink heeft gesproken over de betrokkenheid van ouders. Ook ik vind dat ouders een heel goede plek moeten krijgen. In reactie op het voorbeeld dat hij gaf van een school in Vierambacht: het doet mij deugd dat soms blijkt dat zwarte scholen wel degelijk gemengd kunnen worden als ouders de handen ineenslaan. Ik roep ouders op om waar mogelijk op dit punt het initiatief te nemen. Belangrijk is dat de medezeggenschapsraad instemmingsbevoegdheid heeft, met name als het gaat om zaken die de verandering van de onderwijskundige doelstellingen van scholen betreffen. Het kan niet zo zijn dat een school zonder meer overstapt van het ene pedagogisch-didactische beginsel naar het andere. Daarin moeten de ouders niet alleen worden gekend, zij behoren daarmee in te stemmen. Als de school dat tegen de zin van de medezeggenschapsraad toch doordrukt, kan die raad naar de rechter stappen. Maar in de praktijk zie je dat dat nauwelijks gebeurt, omdat medezeggenschapsraden in de praktijk lang niet altijd precies op de hoogte zijn van datgene wat hun macht in feite is. Dit is onderwerp van debat aan de overkant. Daarbij gaat het niet alleen om de vraag hoe het wordt geregeld in de wet, maar ook om de vraag hoe dit functioneert. Inderdaad is daarbij de positie van ouders in het geding. Wij moeten aangeven, wat de wettelijke positie van ouders is, welke positie kan worden verbeterd. Er moet worden aangestuurd op een systeem van informatie van ouders waarin ouders de informatie krijgen die zij moeten hebben, zodat zij de prestaties van scholen kunnen vergelijken. Op dat moment moet je ouders kunnen aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid.

Ouders moeten het ook doen. Dat is een hele stap die nog moet worden gezet. Ik zie graag dat ouders in de toekomst met scholen een contract afsluiten. Het hoeft niet juridisch zwaar geformuleerd te zijn, maar op het moment dat je als ouders alles accepteert wat met de school te maken heeft, accepteer je ook een bepaalde betrokkenheid daarbij. Dat is overigens gemakkelijker gezegd dan gedaan. Dat zie je bij de ouderbetrokkenheid in relatie tot het opleidingsniveau van de ouders, waarnaar de heer Van Raak vroeg. De vrijeschoolkeuze wil ik echt handhaven. Wel vind ik dat wij iets moeten doen aan de samenstelling van de scholen. Per 1 augustus worden scholen verplicht om samen met de gemeenten te overleggen, op welke manier de bevordering van integratie wordt aangepakt, waarover afspraken worden gemaakt. Op het moment dat er een conflict ontstaat, komt er een onafhankelijke commissie waaraan dat conflict kan worden voorgelegd, welke commissie tot een bindend advies moet komen. Er moet naast de uitvoeringregie moet er natuurlijk ook een bestuurlijke regie zijn. Op het moment dat die bestuurlijke regie tot een patstelling leidt, moet er een derde zijn die doorzettingsmacht heeft. Dat is niet de wethouder in de grote stad. Ik moet zeggen dat de wethouders in de grote

steden hier goed mee uit de voeten kunnen, omdat zij in een gelijkwaardige positie zitten met de scholen, maar wel eigen financiële middelen hebben. Als het fout gaat, is er een onafhankelijke commissie.

De heer Klink heeft op het punt van de ouders ook nog gezegd dat de raad van toezicht belangrijk is, omdat die onafhankelijk is, maar dat hij vindt dat ouders een bindende voordracht zouden moeten kunnen doen voor een zetel in de raad van toezicht of in het vrijwilligersbestuur. Daar is een risico aan verbonden, namelijk dat meerdere partijen bindende voordrachten gaan eisen. Aan de andere kant is de positie van ouders, zeker in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs, een heel specifieke, juist ook vanwege hun directe betrokkenheid bij het onderwijs aan hun kinderen. Ik neem dit punt dan ook mee. De bedoeling is dat rondom governance voor de zomer een voortgangsrapportage naar de Kamer zal worden gestuurd. Ik zal dit punt daarin verder uitwerken en ik zal daar aandacht aan schenken. Ik vind het namelijk inderdaad de moeite waard om te bezien hoe je de positie van ouders, die echt anders is dan die van een aantal andere stakeholders, goed tot zijn recht kunt laten komen.

Dat brengt mij tot de leraar. Ik werd een beetje verdrietig toen ik mevrouw Dupuis hoorde zeggen: u vergeet de leraar helemaal in die notitie Vernieuwing zorgstructuren. Zij moet het mij niet kwalijk nemen, maar misschien is zij niet verder gekomen dan pagina 5, want vanaf pagina 6 wordt de leraar diverse keren genoemd. Ik denk ook dat dat goed is. Wat ik zeer deel met mevrouw Dupuis is dat wij de professionals in de scholen een plek moeten geven. Wij moeten niet alleen over hen praten, maar ook met hen. Wij moeten er ook voor zorgen dat als wij praten over bovenschoolse samenwerking, juist de leraren en de schoolleiding invulling kunnen geven aan die zorgplicht. Ik ben het met haar eens dat het anders niet werkt.

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Ik wil toch graag tegen de minister zeggen dat dit haar eigen woorden zijn, haar eigen samenvatting. Het gaat pagina's lang over de consequenties van allerlei maatregelen voor allerlei personen. Daarin komt de leraar niet voor. Ik heb het woord "leraar" zitten tellen. Dat komt er niet in voor, terwijl de ouders, het schoolbestuur, de inspectie en ik weet niet wie allemaal wel werden genoemd. Het is een kwestie van focus. Natuurlijk weet het departement wel dat er leraren zijn, maar staan ze net zo centraal als bijvoorbeeld de arts in de wereld van de gezondheidszorg? Er zijn goede redenen om het op dezelfde wijze te bekijken. Volgens mij is dat totaal niet aan de orde.

Minister **Van der Hoeven**: Dat is niet waar. Mevrouw Dupuis weet dat ook. Wij hebben niet voor niets een lerarenagenda gehad en de Wet beroepen in het onderwijs. Wij hebben ook niet voor niets op dit moment samen met vakbonden en het SBL een actie lopen, Onderwijs aan het woord. Op dit moment zijn al meer dan 8500 reacties binnen. Dat zijn echt gedegen reacties. Men erkent namelijk dat wij niet alleen met de schoolbesturen moeten

praten, maar ook met de leraren. De leraren vinden dat ook en gebruiken de mogelijkheid om op die manier samen met de eigen beroepsorganisaties te komen tot een agenda voor de toekomst. Is alles goed? Natuurlijk niet, want als alles goed was hoefden wij het niet te doen. Ik denk wel dat het goed is om in de gaten te houden. Ik ben het er zeer mee eens dat wij hier heel veel kunnen bedenken, maar op het moment dat wij de leraren niet in de positie brengen dat zij dat werk voor ons kunnen doen, verandert er niets. Zo simpel is dat. Zo heb ik het verhaal van mevrouw Dupuis - - zij noemde het een tirade -- vooral opgepakt. Ik dacht bij mijzelf: ik geef één steekje en dan houd ik erover op, want ik ken haar zorg over de mensen waar het om gaat. Ik denk dat dat ons ook bindt.

U heeft ook allemaal vragen gesteld over het onderwijspersoneel. Wij hebben de nieuwe Wet beroepen in het onderwijs, de Wet BIO. Die treedt op 1 augustus in werking. Het gaat daarin om de bekwaamheid van de professionals en het blijven onderhouden van die bekwaamheid. Ik vind het belangrijk dat de leraren zelf onder regie van het SBL die noodzakelijke bekwaamheid hebben beschreven. De teksten die daarin staan, zijn dus de teksten van de leraren zelf. Wij moeten die leraren dan ook juist een kans geven om die Wet BIO tot wasdom te laten komen. Natuurlijk moet je bij je voorgenomen beleid nagaan welk effect dat heeft op de positie van de leraar en de uitvoerbaarheid van dat beleid door de leraar. Dat zijn wij aan het doen, maar het kan natuurlijk altijd nog een slagje beter. Dat betekent dat je ruimte moet geven aan de onderwijsprofessional. Dat betekent ook dat ze als professional de mogelijkheid moeten hebben om die eigen rol, die cruciale rol bij schoolontwikkeling en innovatie waar te maken. Het gaat natuurlijk toch om de leraar die op basis van zijn dagelijkse ervaring met dat leerproces kan bijdragen aan vernieuwingen.

Ik weet ook dat er leraren zijn die zeggen: bij mij op school willen zij andere dingen dan ik wil. Dat soort geluiden zult u ongetwijfeld ook gehoord hebben. Dan kun je als leraar drie dingen doen. Eén ding wil ik niet, namelijk dat je achterover gaat leunen en niets doet. Daar wil het ook helemaal niet over hebben. Je kunt kijken wat de mensen op je school eigenlijk willen en denken: als ik hier wil blijven werken, zal ik daar toch mee moeten leren omgaan. Verder kun je op zoek gaan naar een school die beter bij jou en bij je opvattingen over het onderwijs past. Wij hebben gelukkig een enorme waaier aan verschillende opvattingen omtrent de pedagogisch-didactische invulling van het onderwijstraject. Dat is schoolgebonden en niet bedacht door ons.

Ik heb al gezegd dat wij nu bezig zijn met Onderwijs aan het woord. Daar komen veel reacties op binnen. Ik ben erg benieuwd waar dat toe gaat leiden. Wij hebben dat proces uit handen gegeven. Het gaat in ieder geval leiden tot een aantal debatten in mei. Daar komt een agenda uit, een agenda door en voor de professional. Ik ben erg benieuwd hoe dat gaat worden. Ik was vanochtend bij het VELON-congres in Kerkrade. Daarom kwam ik hier ook een beetje buiten adem binnenlopen, want dat liep een beetje uit. Dat liep uit, omdat men juist aan de slag wil en wil laten zien op welke manier de lerarenopleidingen een bijdrage kunnen leveren aan het geheel. Wij hebben ook gesproken over de kwaliteit van de lerarenopleidingen.

Men wil zelf ook af van al die kritiek op het rekenen, taal en het gebrek aan voldoende diepgang. Er wordt ook gezegd dat er specialisaties moeten komen voor het jonge kind. De kleuterschool komt niet terug, mijnheer Van Raak, maar het lijkt mij uitstekend als er een specialisatie voor het jonge kind komt.

Dat soort zaken zijn vastgelegd in de prestatieafspraken die zijn gemaakt met de HBO-raad en de VSNU. Uiterlijk 1 juni informeer ik het parlement over de resultaten van dit traject. Het gaat dan om vakkennis, taal en rekenen, en om de andere kennis die je nodig hebt. Je hebt als leraar namelijk een dubbel vakgebied. Dat is het vak dat je overdraagt, maar het overdragen zelf is ook een vak. Beide dingen moet goed in balans zijn. Ik constateer, samen met de Onderwijsraad en met mevrouw Dupuis dat die balans soms een beetje zoek is. Daar moet echt een aantal dingen aan gebeuren. Het is ook een aandachtspunt bij de afspraken die wij gemaakt hebben.

Versterking van de vakkennis is noodzakelijk. Er komen in totaal een achttal expertisecentra. Zeven van die centra gaan met name over de versterking van de vakkennis. Het gaat dan bijvoorbeeld om de bètavakken, de moderne vreemde talen, rekenen en wiskunde. Het gaat ook om het leren van leraren. Dat is niet direct het vakgebied, maar daarbij wordt bekeken hoe je het leren van leraren kunt versterken. Ik wil ook graag dat er een samenwerking komt tussen lerarenopleidingen. Ik wil de kleine vakken namelijk ook graag overeind houden. Het gevaar bestaat dat die verdwijnen. Ik wil ook komen tot betere doorstroommogelijkheden tussen de opleidingen. Het gaat dan om kwaliteit.

Verder heb je te maken met de waardering voor de leraren. De heer Van Raak en anderen hebben daar terecht aandacht voor gevraagd. Het gaat dan onder andere om beloning. Wij hebben verleden jaar een cao afgesloten met een totale salarisverhoging van 2,4%. Het gaat ook om personeelsbeleid. Het gaat om het ondersteunen van personeelsbeleid door het geven van goede voorbeelden. Je ziet overigens dat het integrale personeelsbeleid nog lang niet overal tot zijn recht komt. Het gaat ook om extra middelen voor scholing en nascholing en begeleiding van jonge leerkrachten. Dat wordt geregeld in het convenant Professionalisering, waarover ik op dit moment in overleg ben met de vakorganisaties en de besturenorganisaties.

De heer Van Raak noemde een aantal frustraties. Soms zijn de klassen inderdaad groot. Vooral op de witte scholen vind je soms heel grote klassen. Tot nu toe wegen wij de onderwijsachterstanden bij de witte kinderen nauwelijks mee, omdat de drempel te hoog is en omdat de gewichtenregeling daar niet in voorziet, maar dat gaat veranderen. De heer Van Raak weet net zo goed als ik dat bijna de helft van de achterstandsleerlingen kinderen zijn van witte ouders. Daar moeten wij dus extra aandacht aan schenken. Kinderen komen op kousenvoeten met problemen de school binnen, maar in het kielzog van de kinderen volgen de ouders. Dat is waar, maar ik zie ook een enorme dynamiek, ik zie dat men trots is op zijn vak en dat men die trots wil uitstralen. Dat merk ik ook tijdens mijn schoolbezoeken. Men laat mij ook blijken dat het lerarenvak aantrekkelijk en uitdagend is.

Ik word echter ook met iets anders geconfronteerd. Als je regels vermindert, zijn de



schoolbesturen de eerste die daar profijt van hebben. De schoolbesturen hebben de opdracht om de ruimte die zij hebben gekregen niet voor de leraren dicht te timmeren. Anders merken de mensen op de werkvloer daar helemaal niks van. Dat commentaar krijg ik wel. Precies om die reden haal ik dat aan in de gesprekken met de besturenorganisaties en schoolmanagers in het voortgezet onderwijs. In feite zijn dat de aanspreekpunten. Ik vraag hun om de ruimte die zij krijgen niet dicht te timmeren en geen aparte hofrentjes in het hele land te maken, want daar zit echt helemaal niemand op te wachten.

De heer **Van Raak** (SP): Een van de belangrijke redenen voor frustratie is dat leraren zich lastiggevoelen door schoolmanagers. Overigens doet zich daarbij nog een heel rare ontwikkeling voor. Mensen die leraar zijn, trots zijn op het vak en liefde voor de kinderen hebben, willen na een aantal jaren hogerop. In hun beleving is dat iets in het schoolmanagement doen. Vervolgens worden het de vreselijkste managers die een weg aan frustraties achterlaten. Blijkbaar is op die scholen een groeiende laag ontstaan van managers, pedagogen, mensen die zich met didactiek bezighouden en dergelijke, die lastig zijn voor die leraren. Het is niet dat zij het slecht voor hebben met die leraren, sterker nog, sommigen van hen zijn zelf leraar geweest, maar toch ontstaan een kloof en frustraties. Daar gaan de stenen over elkaar en ontstaan vonken. Is de minister het mij eens dat het ontstaan van die laag mede het gevolg is van het beleid en dat deze door het beleid dat de minister nu voorstaat, niet kleiner wordt?

Minister **Van der Hoeven**: Nee, daarover ben ik het niet met de heer Van Raak eens. Dat had namelijk niet gehoeven. Je kunt er ook voor zorgen dat het wel degelijk interessant is, ook financieel, om in het onderwijs les te blijven geven. Je hoeft er niet voor te zorgen dat bij de managementfuncties schaal 12 hoort of dat bovenscholse directeuren schaal 13 en hoger hebben. Dat is helemaal niet voorgeschreven. Ik heb dat ook in het debat aan de overkant gezegd. Ik vind het belachelijk dat je in het onderwijs alleen maar carrière kunt maken door manager te worden, terwijl je toch in schaal 10 of 11 blijft zitten als je je verdiept in je vak. Daarover ben ik het wel met de heer Van Raak eens. De vrijheid die er is, kan ook op een andere manier worden ingevuld.

Ik ben er blij mee dat dit probleem hier gewoon wordt benoemd. Het is geen zaak meer van pappen en nathouden. Het is goed om juist dit soort zaken onderwerp te laten zijn van gesprekken met schoolmanagers, verenigingen van schoolmanagers en de schoolbesturenorganisaties. Het is goed dat de heer Van Raak mij daarop aanspreekt.

De heer **Van Raak** (SP): Ik merk dat de minister en ik het heel vaak eens zijn over de analyse. De minister wil echter als oplossing vaak meer vrijheid geven aan scholen. Zij geeft hier toe dat die vrijheid niet altijd op een goede manier wordt gebruikt, althans niet op een manier die de minister en ik graag zien. De opvatting van mijn fractie is

dat er een structuurfout is. Als je in deze vorm van organisatie vrijheid geeft, is dus lang niet altijd zeker dat daarmee op een goede manier wordt omgegaan. Als de minister nog meer vrijheid geeft, hoe kan zij er dan voor zorgen dat daarmee wel op een goede manier wordt omgegaan? Is er een weeffout in het systeem of moeten wij die managers op de een of andere manier gaan opvoeden? Hoe denkt de minister dat die vrijheid wel goed kan worden benut?

Minister **Van der Hoeven**: Ik denk niet dat het een weeffout in het systeem is, maar er is wel een groeiproces. Het is van belang dat je de vinger op de zere plek legt als je merkt dat het niet de goede kant op gaat. Ik vind het niet goed dat je die ruimte in een Pavlovreactie meteen weer dicht regelt. Dat zou niet de goede reactie zijn. Ik ben het wel met de heer Van Raak eens dat het niet goed is om het onbesproken te laten en dat zal ik dan ook niet doen.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Er is ook nog een tussenweg. Ik ben het met de minister eens dat je niet meteen een Pavlovreactie moet geven. Je kunt ook stellen dat dit erop duidt dat wij geen generieke maatregelen moeten nemen, maar een veel gedifferentieerder reactie moeten geven. De scholen die het goed doen, zouden wij de ruimte moeten laten en voor de scholen die het niet goed doen, zouden wij de ruimte moeten beperken.

Minister **Van der Hoeven**: Dan ontstaat zoiets als "de verdiende autonomie". Ik denk dat dit een goed groeiproces is waar wij naar moeten streven, maar wettelijk regel je dat het voor allemaal kan. Op het moment dat je constateert dat zaken nog niet op orde zijn, grijp je via de inspectie eerder in. Je kunt het echter niet gedifferentieerd in een wet regelen. Dat gaat niet, maar ik begrijp dat mevrouw Linthorst dat ook niet wil.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Hoe bepaal je of scholen het goed doen? Dat levert weer bureaucratische handelingen op die managers van leerkrachten gaan vragen. Zo is de cirkel rond.

Minister **Van der Hoeven**: Nee, dat hoeft niet. Ik ga nog in op het horizontale en het verticale toezicht. Dan kom ik daar graag op terug. Deze vraag is wel zeer terecht gesteld.

De heer Van Raak heeft veel deelvragen gesteld over de aantrekkelijkheid van het onderwijsvak. Ik weet dat hij deze allemaal graag beantwoord wil hebben, dus dat ga ik doen.

Een van zijn vragen is hoe het in de verschillende schooltypen staat met de verhouding tussen het onderwijzend en niet onderwijzend personeel. In het aandeel directie/personeel in de periode 2002-2005 is de overhead in het primair onderwijs en in het voortgezet onderwijs gedaald. Dat is ook terug te vinden in de nota Werken in het onderwijs 2006. In het primair onderwijs ging deze van 9,6% naar 8,7%; in het voortgezet onderwijs

## **GE CorrIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

van 5,4% naar 4,8%. Overigens is dit in de bve-sector anders, maar in deze sector moet een onderscheid worden gemaakt tussen echte bureaucratieoverhead en onderwijsondersteuning, conciërges en dat soort zaken meer. Dat moet je uit elkaar houden.

De heer Van Raak heeft ook gevraagd of de lonen van coördinatoren en onderwijsmanagers naar verhouding meer stijgen. De contractloonmutaties verschillen niet naar schoolgroep, maar ik constateer wel dat vooral in het bovenschools management hogere schalen worden uitgedeeld in het primair onderwijs dan bij het werken in het veld. Dit punt wordt op dit moment besproken. Er is overigens geen representatief onderzoek van schoolbesturen bekend naar de bestuurlijke ambities van hun werknemers, maar je ziet wel dat het in de praktijk voorkomt. Ik had liever meer gezien, maar ik ben er toch blij mee dat drie kwart van het personeel aangeeft tevreden te zijn met hun werk.

Steeds meer scholen werken met meer functies in het primaire proces. Er ontstaat een functiedifferentiatie. Ik vind het goed dat er instructeurs, onderwijsassistenten en klassenassistenten zijn, maar het is ook goed dat er deskundigheid is op het punt van remedial teaching en dat soort dingen meer. Dat is goed, want dat zorgt ervoor dat zij werken onder begeleiding van een vakbekwame leraar. Dat zorgt ervoor dat het onderwijsproces en het onderwijsresultaat -- daar gaat het uiteindelijk om -- beter is. Je ziet dat men het anders organiseert.

Over één punt heb ik veel zorgen en dat is de onbevoegdheid en de onderbevoegdheid van onderwijsgeevenden op het vmbo. 27% van de onderwijsgeevenden in het beroepsgerichte vmbo is niet bevoegd. In de Tweede Kamer is de motie-Dittrich aangenomen, met de strekking dat er extra geld komt voor het schooljaar 2006-2007 om in het primair onderwijs mensen boventallig aan te stellen of ervoor te zorgen dat leraren die in het basisonderwijs of in het vmbo als zij-instromer gaan werken, een onderwijsbevoegdheid voor het vmbo halen. Daar gaan wij in het schooljaar 2006-2007 expliciet op inzetten.

Mevrouw Dupuis vroeg wat ik vond van het plan van de universiteit van Tilburg om een masteropleiding te starten, maar er zijn geen plannen bij de universiteit van Tilburg. De Tias Business School heeft wel plannen voor een postinitiële masteropleiding education, maar zij hebben nog geen stappen gezet om deze voor te leggen aan de NVAO. Dat is het eerste station waar een plan voor een nieuwe opleiding langskomt, dus dat moeten zij eerst doen.

De VU heeft vorige week een plan aangekondigd voor een nieuwe masteropleiding voor leraren. Dat wordt in een verkennend gesprek bekeken. Het doel is om de deskundigheid te verbeteren van de leraren van de VU en van leraren die werkzaam zijn in het hoger onderwijs en in het voortgezet onderwijs. Dat sluit aan bij de plannen van Mark Rutte en mij om ervoor te zorgen dat leraren die werkzaam zijn in het hbo, bijvoorbeeld gaan promoveren, als hun vooropleiding dat mogelijk maakt.

Ik heb ook gevraagd aan het Landelijk platform voor de beroepen in het onderwijs om de behoefte in het veld aan educatieve masters na te gaan. In september 2006 verwacht ik daarvan de resultaten. Er zijn dus wel zaken in

beweging op dit gebied. Ik denk ook dat het heel goed is dat die zaken in beweging zijn.

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Blijkbaar is de protestantse pers toch wel erg onzorgvuldig, want ik heb hier twee artikelen uit het Nederlands Dagblad van 11 maart en uit het Reformatorisch Dagblad van 10 maart waarin sprake is van een nieuwe topopleiding voor leraren die uitgaat van Tilburg en de Open Universiteit.

Minister **Van der Hoeven**: Ja, die plannen liggen er wel.

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Er staat dat zij in januari 2007 van plan zijn te starten.

Minister **Van der Hoeven**: De eerste stap is om het voor te leggen aan de NVAO, want wij hebben een macrodoelmatigheidstoets. Ik ben daar benieuwd naar. Ik denk dat het goed is dat er voorzieningen komen, wanneer er een markt is voor dit soort opleidingen. Deze kunnen er ook toe leiden dat meer afgestudeerden aan een lerarenopleiding een masterdiploma halen, want die zijn er nog nauwelijks. Met dat als uitgangspunt kan ik mij ook heel goed voorstellen dat de kern van het masterplan van de AOb is de mogelijkheid om een masteropleiding te doen. Wij willen het beroep van leraar meer academisch laten worden, en dan academisch niet in de zin van theoretisch, maar van zorgen dat mensen kunnen doorstromen in hun opleiding en dat iemand zich als leraar beter kan kwalificeren. Wij moeten bekijken hoe wij die mogelijkheden creëren.

Zoals ik al zei, er lopen op dit moment een aantal initiatieven en de behoefte wordt gepeild. In september 2006 kan ik er meer over zeggen. Intussen wordt ook op het departement bekeken welke initiatieven er nu al liggen, maar zij moeten wel via de normale stappen lopen.

De heer Van Raak vroeg ook naar het masterplan van de AOb. Ik ben vorige week zaterdag aanwezig geweest bij een congres voor beginnende leraren dat werd georganiseerd door de AOb, waar ook over deze voorstellen werd gesproken. Dit sluit heel goed aan bij de doelstelling dat leraren zich tijdens hun loopbaan blijven ontwikkelen. Als zij van de opleiding komen, beginnen zij pas. Dan zijn zij startbekwaam en daar heb je het eigenlijk mee gehad.

De bedoeling van het convenant professionalisering is dat er via de lumpsum geld voor scholing en professionalisering van het onderwijspersoneel naar scholen gaat. Ik ben in gesprek met de vakbonden en de werkgeversorganisaties om ervoor te zorgen dat dit ook gebeurt. Ik zei al dat er ook extra geld naar de lerarenopleidingen gaat, zodat zij hun eigen personeel de kans kunnen geven om te promoveren. Ik denk dat je daardoor voorkomt dat degenen die een leraar moeten opleiden, nog niet voldoende in staat zijn om dat te doen, omdat zij eigenlijk maar net genoeg weten. Daar moeten wij vanaf. Ik denk dat deze voorstellen daar ook toe zullen leiden.

De heer **Van Raak** (SP): Als ik het goed heb begrepen, wil de Onderwijsbond toch een stapje verder gaan. Deze wil niet alleen dat het geld van de lumpsum veel meer wordt ingezet voor de professionalisering van leraren of dat er binnen de school wordt gekeken naar middelen om leraren te laten promoveren of zich verder te ontwikkelen. Volgens mij bedoelt de bond vooral dat er extra geld moet komen om dat mogelijk te maken.

Minister **Van der Hoeven**: Geld volgt voorstel. Wij bekijken nu op welke manier die voorstellen tot iets kunnen leiden. Bij mijn aantreden is er veel extra geld gereserveerd voor deskundigheidsbevordering van leraren en alles wat daarmee samenhangt. Nu gaat het om de manier waarop dat kan worden ingepast. Ik heb niet voor niets gesproken over het convenant over professionalisering. Het geld voor professionalisering zit in de lumpsum van de scholen. De bedoeling is om in zo'n convenant afspraken te maken, zodat dit soort plannen van de AOb daarin een plaats kunnen krijgen. Daarover zijn wij in gesprek.

De heer **Van Raak** (SP): Een van de problemen met de lumpsum was dat managers deze weer voor andere dingen gebruiken, zoals voor professionalisering en ontwikkeling van zichzelf in plaats van de leraren. Hoe moet ik dat zien? Als een school met plannen komt voor professionalisering en ontwikkeling van het lerarenbestand, kan hij dan meer geld krijgen?

Minister **Van der Hoeven**: Nee.

De heer **Van Raak** (SP): Moet een leraar aankloppen bij het management en zeggen dat het mevrouw Van der Hoeven in de Eerste Kamer wel een goed idee leek en dat zij dat moeten gaan doen, want anders belt hij haar op?

Minister **Van der Hoeven**: Nee, zo zit het natuurlijk niet in elkaar.

De heer **Van Raak** (SP): Hoe gaat het dan?

Minister **Van der Hoeven**: Als u wilt weten hoe dat op een individuele school gaat, moet u maar een keer meegaan op werkbezoek, dan kunnen wij daar vragen over stellen. Even los daarvan, er komt een bepaalde hoeveelheid geld voor professionalisering in de lumpsum. Nu is de vraag hoe je dat eruit krijgt en hoe je ervoor zorgt dat het wordt besteed aan degenen waar het om draait, namelijk aan de leraren. Daarover worden afspraken gemaakt tussen vakbonden, werkgeversorganisaties en ons, en dan gaat het om de uitwerking op schoolniveau. Ik heb heel goed begrepen dat niet alleen de AOb, maar ook de

CNV-onderwijsbonden met hun consultants, steun geven aan de individuele leerkrachten, zodat zij weten op welke manier zij dat moeten aanpakken. Ik denk dat het zo moet.

Dan is natuurlijk de vraag wat er wordt nageschoold. Daarbij zijn er altijd twee belangen: het belang van de docent in kwestie en van de school. In een aantal gevallen zie je dat een school graag wil dat een team geschoold wordt. Zij hebben er gezamenlijk voor gekozen om die kant op te gaan met het onderwijs en zij willen dan ook dat daarop wordt ingezet. Dat laat ik graag aan de school over.

Dat brengt mij op het blokje over governance. Het is wel waar dat de brief over governance in het onderwijs bestuurlijk oogt, zoals de heer Van Raak zegt. De verantwoordelijkheid voor een aantal zaken ligt bij het bestuur van een school, maar er staat ook in dat er een plicht is tot serieus overleg. Verder wordt de positie van de ouders en de leerlingen wettelijk verankerd. Tegelijkertijd zorgen wij dat er vergelijkbare informatie over prestaties van scholen ter beschikking komt. Dat is echt nodig, want als je die informatie niet hebt, kun je moeilijk beoordelen hoe de school in positieve of negatieve zin afsteekt tegen andere scholen. Wij hebben ook het belang van de onderwijsresultaten onderstreept. Wat mij opvalt, is dat het kwaliteitsbeleid van scholen vooral is gericht op de inspanningen of de input voor verbeteringen, en zelden op de concreet te behalen resultaten, waarbij het proces dienend is. Dat zijn zaken die in de notitie over governance aan de orde komen.

Voordat je zaken kunt overdragen, moeten zij op orde zijn, want anders kan het niet. Dat sluit ook aan bij de opmerkingen van mevrouw Linthorst over verdiende autonomie. Dat betekent dat de inspectie op dit punt de taak heeft om een en ander te bezien. Meer in het algemeen moet het als een groeiproces worden gezien. Ik verwacht dit dan ook niet binnen veertien maanden, de rest van mijn termijn, te regelen. Die illusie heb ik niet. Ik heb echter de overtuiging dat de scholen op deze manier veel goed werk kunnen doen en dat zij ook zaken kunnen veranderen. Ik weet overigens niet wat ik na die veertien maanden ga doen. Dat hangt niet alleen van mij af. De punten van belang zijn de lerende aanpak, de inbreng van de inspectie en in hoeverre de inspectie het verticale toezicht minder streng hoeft toe te passen. Dat vraagt om de kunst van het loslaten.

Het idee van de heer Van der Lans van een publiekshandvest is een goede manier om een maatschappelijke onderneming jegens het publiek te verbinden. Daar komt het ook vandaan. Dit geldt overigens niet alleen voor instellingen met relatief anonieme klanten, het openbaar vervoer, maar ook voor het onderwijs. De scholen moeten een soort handvest opstellen in de vorm van een verantwoording van het eigen, lokale meerjarige beleid. Dat is heel goed. Scholen moeten de ouders, de stakeholders, duidelijk maken op welke wijze zij omgaan met onderwijsvernieuwing, het aanleggen van reserves en het besteden van die reserves. Die publieke en financiële transparantie is zeer nodig. Er loopt een onderzoek naar good governance bij de bve-instellingen. Als dat wordt afgerond, wordt het uiteraard aan beide Kamers aangeboden, vergezeld van een beleidsreactie van het kabinet.

Scholen hebben eigen mandaten en bevoegdheden. Er moeten echter ook kwaliteitseisen worden gesteld. Het gaat daarbij om eisen aan de resultaten en soms aan de wijze waarop het leerproces is ingericht. Met elkaar, inclusief de Eerste Kamer als medewetgever, is bij de tweede fase ongelofelijk veel en detail vastgelegd in wetgeving over het leerproces. Ik noem het aantal werkstukken, de kleine talen en al dat soort zaken. Het is goed dat wij daar een einde aan maken. Wij kunnen echter niet alles overlaten aan de scholen. Op een aantal momenten moet er ingegrepen worden. Ik doel daarbij op de inspectie.

Scholen worden geconfronteerd met maatschappelijke problemen. Wij mogen niet van scholen verwachten dat die alles oplossen. Wij mogen wel verwachten dat de scholen keuzes maken en dat zij zich verantwoordelijk voelen voor de leerlingen die aan hun zorg zijn toevertrouwd. Dat alles moet zich afspeelen binnen de grenzen van het redelijke. Juist in de gezamenlijkheid is het nodig om problemen aan te pakken. Vorig jaar is in deze Kamer met mij gesproken over het belang om de verantwoordelijkheden bij elkaar te brengen als het gaat om zorgleerlingen. Precies dat zijn wij voornemens te doen bij de zorgplicht.

Moeten onderwijsinstellingen inspelen op de politieke agenda, zo vroeg de heer Van Raak. Natuurlijk. Dat doen zij ook, gezien de gebeurtenissen bij de onderwijsachterstanden, de inrichting van de schakelklassen, de voor- en de vroegschoolse educatie, schooluitval en veiligheid. In een aantal gevallen is daarvoor extra geld nodig. Zo is het bedrag van 90 mln. voor veiligheid er gekomen. De aanleiding was de moord op Hans van Wieren. De uitvoering van het beleid gaat echter dieper. Dat beleid zorgt ervoor dat scholen instrumenten krijgen om iets aan veiligheid te doen. Zo kunnen echt moeilijke kinderen een tijdje weg uit het onderwijsproces, ook om de mogelijkheid te geven om intern meer begeleiders aan te stellen en om ervoor te zorgen dat de leerlingbegeleiding tot haar recht komt. Te zien is dat er een wisselwerking bestaat tussen de politieke agenda en de input van onderwijsinstellingen.

Ik heb een aantal opmerkingen gemaakt over de scheiding tussen bestuurlijke en uitvoerende regie. Bij de nieuwe Wet op de onderwijsachterstanden, vorig week in stemming in de Tweede Kamer, is ervoor gezorgd dat eventuele geschillen opgelost worden. Ook bij het project Jong wordt een advies geformuleerd over hoe de gemeente zijn rol in dit geheel van bestuurlijke regie kan waarmaken. Ik ga ervan uit dat dit advies in april aan de Kamer wordt aangeboden. De heer Steven van Eijck komt dan immers met zijn advies.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Wij zullen er dan ongetwijfeld nog uitvoerig over komen te spreken. Mij is echter nog steeds niet helemaal duidelijk wat het onderscheid is tussen bestuurlijke en uitvoerende regie.

Minister **Van der Hoeven**: Alles wat te maken heeft met het niveau van het kind op school is gerelateerd aan uitvoerende regie en dus aan de school. Op het niveau van

afbakening tussen instellingen en het bij de les houden daarvan gaat het om een ander soort regie. Dat kan niet aan de school worden gelaten. Ik noem dit voorbeeld, omdat ik weet dat het uitvoerig aan bod zal komen bij het sturingsadvies van de heer Van Eijck aan de regering. Ik zie in de Jongprojecten in Den Bosch en Almelo-Borne, die wij hebben geadopteerd, dat men juist op dit punt tracht om een oplossing te vinden. Het gaat dan om het verschil tussen kindniveau en instellingsniveau.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): In de praktijk ligt het anders. In Amsterdam bijvoorbeeld is een gigantisch gevecht geleverd over de vraag van wie de zorgbreedtes zijn. De schoolbesturen claimen die, omdat zij bepalen wie er uitgenodigd wordt. De kinderen nemen op dat niveau echter een aantal problemen mee die de school niet kan oplossen. Het zwakke in het onderscheid is dat een zwak functionerende school de neiging heeft om het probleem zelf op te lossen en niet te zoeken naar steun bij partners. Niet alleen het kind, maar ook de instellingen die daarmee later worden geconfronteerd worden hiervan de dupe. In Amsterdam zijn de schoolbesturen uiteindelijk akkoord gegaan. Ik kan de minister verzekeren dat er een behoorlijke push voor nodig is om deze zaak te regelen. Ik zie dan ook graag dat een en ander beter wordt geregeld, zodat de zwakkere scholen er niet onderuit kunnen.

Minister **Van der Hoeven**: Ik onderschrijf deze opmerkingen. Ik heb hetzelfde gezien bij een bezoek aan Den Bosch, waar in een casus is ontdekt dat dit soort problemen zich voordoen. Het gaat erom dat scholen durven te erkennen iets niet aan te kunnen. Dat wordt ook door Steven van Eijck erkend. Ik ga ervan uit dat dit punt in zijn sturingsadvies tot zijn recht gaat komen. Ik verwacht dat een aantal vrijblijvendheden aan de kaak worden gesteld.

De scholen hebben maatwerk en ruimte nodig. Zij hebben niet alleen op bestuurlijk niveau, maar vooral op de werkvloer ruimte nodig. Daarom wordt de bureaucratie bewaakt door de inspectie. Er moet zichtbaar gemaakt worden hoeveel bureaucratie er in een instelling zit. De hiervoor uitgevoerde pilot leidt overigens tot een aantal eye openers bij besturen en directies.

Wij willen in het kader van governance en autonomie dat iedereen wordt aangesproken en weet welke rol die te vervullen heeft. Docenten moeten van elkaar willen en kunnen leren. Zij moeten durven erkennen iets niet te weten en daarvoor de steun van een ander nodig te hebben. Het is ook belangrijk dat een bestuur aangesproken wordt op de prestaties van de school. De inspectie komt daarom om het hoekje kijken als instrument. Er bestaan zwakke scholen. De Kamer leest elke jaar het Onderwijsverslag. Het bestuur van de instelling wordt daarop aangesproken. Het is dus niet alleen de directie die daarop wordt aangesproken, maar ook het bestuur. In bepaalde gevallen kan een bestuur wel degelijk zorgen voor een oplossing, bijvoorbeeld door tijdelijk extra middelen toe te kennen of er iemand naast te zetten. Die zaken worden besproken door enerzijds de inspectie en anderzijds de instelling. Het is belangrijk dat

de besturen binnen scholen tegenspel krijgen van docenten, ouders en leerlingen die daaraan toe zijn. In dat licht streef ik naar een goede medezeggenschap. Tegenspel is echter geen toezicht. Daarom zijn onafhankelijke professionele raden van toezicht nodig, die kunnen nagaan of iedereen zijn verantwoordelijkheid neemt en de balans niet wordt verstoord. Daarnaast is er professioneel toezicht van buiten in de vorm van een inspectie die beoordeelt in hoeverre die balans tussen belangen inderdaad niet wordt verstoord. De NMa houdt toezicht op bedrijfsleven. Ik wil geen NMa voor het onderwijs; dat gaat mij te ver. De balans moet echter wel in evenwicht blijven en daar kan de inspectie voor zorgen.

Blijft er dan nog iets over voor u en mij, voor de politiek? Voor ons blijft er voldoende over. Hoe je het ook wendt of keert, de minister en daarmee de Eerste en Tweede Kamer houden de volle verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het onderwijsbestel. Daarom sta ik ook hier en voeren wij dit debat met elkaar. De kwaliteit van het onderwijs kan worden vertaald in kerndoelen, taalbeleid, burgerschap en het toezicht daarop door de inspectie. De wetgever is ook verantwoordelijk voor toegankelijkheid van het onderwijs en de spreiding van voorzieningen; er mogen geen belemmeringen zijn. Dit betekent bijvoorbeeld dat de politiek moet beoordelen of door fusies de toegankelijkheid, de spreiding van voorzieningen en de keuzevrijheid in het geding komen. De wetgever heeft ook een taak bij het toedelen van verantwoordelijkheden. Er mogen geen kinderen buiten de boot vallen, voortijdig schoolverlaten moet worden aangepakt. Dit betekent wel dat goed moet worden geregeld wie wat doet. Daarom is het van belang dat in het kader van de Operatie Jong de bestuurlijke en uitvoerende regie goed wordt afgestemd. Zo moet het duidelijk worden wat de zorgplicht concreet inhoudt en moet de aansluiting tussen vmbo en mbo beter worden; ook daar zit een probleem.

Een andere verantwoordelijkheid is de rechtmatige en doelmatige besteding van overheids geld. Dit betekent inderdaad toezicht op de interne bureaucratie, op het inkomen van bestuurders maar ook op de omvang van de reserves. Schoolbesturen en gemeenten vinden dat helemaal niet leuk, maar toch is het van belang. Er mogen reserves zijn, zeker als er een plan is voor wat er met dat geld moet worden gedaan, maar er behoren geen reserves te zijn zonder onderliggend plan. Reserves kunnen natuurlijk ook een functie hebben voor het waarborgen van de liquiditeit, maar dit soort zaken moet transparant zijn. Het gebeurt helaas nog veel te vaak dat daar niet over wordt gesproken.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Bent u nu klaar met de rol van de inspectie, of komt u daarop nog terug?

Minister **Van der Hoeven**: Ik kom dadelijk nog terug op de horizontale verantwoording, de zelfevaluatie en het doortastend onderwijstoezicht.

Het onderwijsleerproces is natuurlijk de verantwoordelijkheid van de school zelf -- dat ben ik met de heer Klink eens -- maar wij laten het niet helemaal los.

Er zijn op dit moment discussies over de kwaliteit van de docenten en het aantal onderwijzers. Het is goed dat er op die punten wel degelijk inspectietoezicht blijft. Het zou verkeerd zijn om dat vrij te laten. Een krachtige inspectie blijft dus gewoon nodig. Het toezicht kan pas worden verminderd als het tegenspel goed is georganiseerd en de resultaten goed zijn. Hoe beoordeel je dat dan? Als een school goed presteert, zich helder kan verantwoorden over de behaalde resultaten, een fatsoenlijk intern toezicht heeft en zijn eigen kwaliteitszorg op orde heeft, dan is het niet nodig dat de inspectie jaarlijks langskomt. Naarmate een school zwakker presteert, zullen de interventies van de inspectie moeten toenemen. Het uitgangspunt is dat de besturen aanspreekbaar zijn op de onderwijsprestaties. Natuurlijk wordt er dan gevraagd om verbeterplannen. Op dit moment zijn er een aantal gevallen waarin daarom is gevraagd. De inspectie mag geen papieren tijger zijn. Als zo'n plan wordt beoordeeld maar daarna niet wordt nageleefd, moet dit worden aangepakt. Dit kan betekenen dat het bestuur ter verantwoording wordt geroepen. In het uiterste geval kan dit tot het sluiten van de instelling leiden. De Onderwijsraad heeft terecht gezegd dat de interventiemogelijkheden ruimer moeten worden; die zijn nu namelijk beperkt. Dat is een waardevol aspect van het advies van de Onderwijsraad, waarop van mij nog een beleidsreactie zal volgen.

De horizontale verantwoording heeft een relatie met de verticale verantwoording en het toezicht door de inspectie. Dat de horizontale verantwoording voor het beleid in de vrije ruimte op orde is, betekent niet dat alles is gewaarborgd; de heer Klink heeft daarover een vraag gesteld.

De heer **Klink** (CDA): Daaraan gaat nog een vraag vooraf. De minister wijst terecht op het onderwijsleerproces, het aantal lessen en de vakken die worden gedoceerd; daaraan moeten inderdaad eisen worden gesteld. Ik heb het inspectierapport over 2003-2004 bekeken; ik zal het niet helemaal gaan citeren. Op pagina 235 staat echter waarop de inspectie allemaal let. Zo wordt bekeken of er wordt samengewerkt tussen kinderen en in hoeverre er een "procesgerichte feedback" is in de klas. Ik kan nog veel meer van dit soort citaten geven. In mijn ogen gaat dit wel heel ver. Al de criteria die ik in het rapport tegenkom, liggen in lijn met wat in deze Kamer is bediscussieerd rondom het studiehuis. Zo wordt de indruk in het veld versterkt dat die kant op moet worden geroeid en dat dit over de hele linie moet worden gedaan. Daaruit maak ik op dat er te weinig distantie is bij de inspectie ten opzichte van de school. Het aantal vrijheidsgraden voor een school om een eigen concept te kiezen is te klein. Bovendien is de netto-uitkomst dat bij zowel de raad van toezicht als de ouders het idee ontstaat dat dit een nationaal in gang gezette beleidskoers is. Het effect is dat ook bij degenen die het onderwijs horizontaal moeten volgen en controleren, een gebrek aan distantie en kritische zin ontstaat. In dat licht is het beter als de inspectie zich concentreert op de macrogegevens, de algemene kaders, het aantal uren, de resultaten, de mate waarin de lesstof gestructureerd is opgebouwd en in hoeverre dat wordt gecontroleerd. Andere zaken moeten aan de school zelf

## **GE CorrIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

---

worden overgelaten, mits daar een toereikende horizontale verantwoordingsstructuur is. De distantie bij de inspectie en daarmee de distantie en kritische zin in de samenleving worden anders tekortgedaan.

**Minister Van der Hoeven:** Het is terecht dat de heer Klink dit punt naar voren brengt. Gelukkig is het Onderwijsverslag 2003/2004 niet het laatst verschenen verslag. Op basis van de Wet op het onderwijstoezicht en al bestaande wetgeving, bijvoorbeeld voor de tweede fase, werd heel sterk ingezet op het proces en niet op de resultaten. Wij moeten toe naar een situatie waarin de inspectie zich beperkt tot het bezien of de ambities die een school in het schoolplan neerlegt daadwerkelijk worden gehaald, of wordt voldaan aan de kerndoelen, of er resultaten worden behaald en of de medezeggenschap, de zelfevaluatie en de kwaliteitsborging op orde zijn. Dat is het, hoewel die zaken natuurlijk wel concreet moeten worden uitgewerkt. De ruimte die aan de voorkant wordt gegeven, moet niet aan de achterkant weer worden dichtgeregeld door het voorschrijven van bepaalde onderwijsvormen of pedagogisch-didactische modellen. De verschillende politieke partijen denken daar overigens niet altijd hetzelfde over. Er zijn ook mensen die vinden dat de verschillen tussen scholen zo klein mogelijk moeten zijn. Zelf vind ik dat wij scholen de ruimte moeten geven. Uiteraard moeten er geen grote verschillen zijn in kwaliteit, maar men mag wel degelijk keuzes maken, bijvoorbeeld over de identiteit of het pedagogisch-didactische model.

**Mevrouw Linthorst (PvdA):** Ik kan een heel eind met de heer Klink meegaan, maar naar mijn gevoel zit hij er toch net naast. Is de gedetailleerdheid waarmee wordt gecontroleerd, geen symptoom van wantrouwen in het oordeel van de inspecteur? Dit is een serieuze vraag. Wij zouden ook kunnen zeggen dat een inspecteur tijd moet hebben om een school goed te bekijken, maar dan vertrouwen wij ook op het professionele oordeel van de inspecteur. Zoals wij alles proberen vast te leggen om toch maar vooral geen missers te begaan, zo lijkt ook de werkwijze van de inspecteur te zijn vastgelegd.

**Minister Van der Hoeven:** De inspecteur werkt natuurlijk op basis van de Wet op het onderwijstoezicht en het toezichtskader. Ik denk dat dit ook goed is. Ik ben zelf wel eens een dag met een inspecteur mee geweest om te kijken hoe het eigenlijk gaat. Het valt mij dan op dat niet altijd alles op orde is in scholen. Je mag bijvoorbeeld van scholen verwachten dat een leerlingvolgsysteem op orde is. Dat is lang niet altijd het geval. Zo zitten er meer dingen in het toezichtskader. Er kunnen twee dingen gebeuren die ook met distantie te maken hebben. De school beschouwt de inspecteur als een gratis consultant. Dat vind ik niet goed, want daardoor is er te weinig distantie. Ook kan er vanuit de inspectie te zeer normerend worden voorgeschreven hoe het onderwijsleerproces moet worden ingericht. Ook dat vind ik een tekort aan distantie. Dat neemt niet weg dat de inspectie wel degelijk

noodzakelijk is, juist omdat je het verticale toezicht nodig hebt, omdat het horizontale toezicht in een groot aantal gevallen nog lang niet werkt. Laten wij dat alstublieft overeind houden, want je hebt het nodig. Ik ben het er zeer mee eens dat het proportioneel moet zijn. Het begrip "proportioneel" is echter niet altijd goed ingevuld.

**De heer Klink (CDA):** U sprake zo-even over de leerkrachten. U zei dat zij maar voor een andere school moeten kiezen op het moment dat een school met een bepaald concept gaat werken dat ze niet aanstaat. Als er nationaal in feite een golf door Nederland gaat dat het allemaal een bepaalde kant op moet, een beetje aangemoedigd door de politiek, nog eens versterkt door de inspectie en verankerd bij de schoolbesturen, dan is er voor het gevoel van veel leerkrachten in feite weinig keuze meer. Ik noemde het voorbeeld van zelfstandig leren. Ik zou daarin wat meer vrijheid c.q. variatie bepleiten, mits aan de objectieve maatstaven is voldaan waarop de inspectie moet toezien.

**Minister Van der Hoeven:** Over dat laatste zijn wij het eens. Ik kom nog even terug op zelfstandig leren. Een van de grote klachten uit de hbo- en de universitaire wereld was dat havo- en vwo-leerlingen problemen hadden met zelfstandig leren en aan de hand moesten worden genomen. Je ziet dat er vanuit het vervolgonderwijs een klacht wordt neergelegd. Ik vind dan dat je iets moet doen aan zelfstandig leren, want anders bereid je die kinderen onvoldoende voor op hun vervolgstudie. Dat betekent dat je je leerproces op een andere manier gaat inrichten.

De tweede fase hebben wij echter zodanig in lagere regelgeving en detailregelgeving vastgelegd dat er nauwelijks ruimte was om er vanaf te wijken, terwijl nergens in de hele wet het woord "studiehuis" genoemd wordt. Dat was juist het idiote van de zaak. In scholen waar het studiehuis goed functioneert en wordt gedragen door het hele team, zie je dat het perfecte resultaten geeft. Op het moment dat een studiehuis wordt verengd tot een uitgebreide bibliotheek/mediatheek, zie je dat het niet werkt. Ook hier wreekte zich eigenlijk dat het onvoldoende doorleefd was. Ik denk dat het goed is dat wij in de toekomst leren van dergelijke fouten. Dat laat overigens onverlet dat je als vooropleiding iets moet doen als een vervolgopleiding aangeeft "de mensen die naar mij toekomen, missen iets". Dat is ook de reden dat de oplossing van het probleem dat pabo-studenten het rekenen niet beheersen, niet alleen bij de pabo gezocht moet worden, maar ook in het voorgezet onderwijs.

In dit kader vroegen mevrouw Linthorst en de heer Van Raak naar de zelfevaluatie. Dat moeten scholen in de eerste plaats voor zichzelf doen. Ik vind dat ook heel goed. Zij zijn bezig met de kwaliteit van hun onderwijsaanbod. Dat onderwijsaanbod moet aansluiten bij hetgeen leerlingen en ouders van hen vragen. Ik vind het heel goed dat scholen grip hebben op de ontwikkeling van de eigen onderwijskwaliteit en dat zij dat gezamenlijk met hun team doen. Ik vind ook dat dit moet. Wij zijn er al jaren mee bezig. Je ziet dat het moeizaam gaat en dat veel scholen dat stap voor stap aan het verwerken zijn. Op die

manier groeien zij toe naar die verdiende autonomie. Je hebt zelfevaluatie nodig, omdat het scholen bewust maakt van datgene waarmee zij bezig zijn.

De heer Van der Lans vroeg wanneer er sprake is van goed toezicht en wanneer er sprake is van belangenverstrengeling. Dat vind ik heel interessante vragen. Toezicht is inderdaad breder dan financieel toezicht. Het gaat eigenlijk om het geheel waarvoor het bestuur van een school staat. Intern toezicht door de raad van toezicht is inderdaad een cruciaal punt. Wij hebben in de governancebrief een aantal minimumvoorwaarden opgenomen voor de onafhankelijkheid en professionaliteit van de raden van toezicht. Met betrekking tot de salarissen mag er geen sprake zijn van onduidelijkheid of achterkamertjes. Er moet juist sprake zijn van duidelijkheid en transparantie. Overigens is het uiteindelijk aan het bestuur en de raden van toezicht om hierover in het volle licht van de openbaarheid standpunten in te nemen. Het is bekend wat het kabinet ervan vindt, namelijk dat het salaris in de publieke sector op het niveau van het salaris van de minister-president zou moeten liggen en niet daarboven. Dat is het uitgangspunt. Zeker als het om nieuwe salarissen gaat, moet daar ook de hand aan worden gehouden. Ik vind dat je dit niet alleen kunt roepen, maar dat je daar ook afspraken over moet maken met degenen die erover gaan en de aanstelling geven. Daar zijn wij ook mee bezig.

Ik kan het voorbeeld van de heer Van der Lans niet zo goed beoordelen. Ik hoop dat hij het mij niet kwalijk neemt, maar daar heb ik op dit moment geen oordeel over. Zo lang er geen sprake is van belangenverstrengeling, zou dat wat mij betreft kunnen. Ik vind het juist prima dat politici hun verantwoordelijkheid nemen en zich ook met maatschappelijke activiteiten bezighouden. Ik mag het niet als minister. Staatssecretarissen mogen het ook niet, maar andere politici mogen het wel. Ik denk ook dat dit goed is.

Ik kom te spreken over het Onderwijsraadadvies over doortastend onderwijstoezicht. Natuurlijk moeten wij toegroeien naar een situatie waarin alle belangen goed vertegenwoordigd zijn en goed aan bod komen. Ik denk dat het nodig is om op het punt van het onderwijstoezicht nog eens goed te kijken op welke manier je daarin verbetering kunt aanbrengen. Ik doel dan ook op de positie van de ouders en hoe wij ervoor kunnen zorgen dat de ouders niet buitenspel komen te staan. De heer Schuurman heeft daarover een aantal zeer behartenswaardige opmerkingen gemaakt, waarmee ik bij mijn verdere standpuntbepaling zeker iets kan. Daar hoort ook de informatievoorziening bij. Dit moet niet alleen per briefje gebeuren, maar kan ook op andere manieren. Ik vond de voorbeelden van de heer Klink wel mooi, want er moet ook mondelinge toelichting worden gegeven. Dit zijn ideeën die uitgewerkt zouden moeten worden. Ik ga ze alleen niet in de wet vastleggen, want ik geloof dat wij dat niet moeten doen. Op het moment dat vanuit de wetgever zaken als onderwijspanels, ouderpanels en achterbanraadplegingen van belang worden geacht, dan is het aan de ander om aan te geven waarom zij het niet doen en of er misschien nog andere mogelijkheden zijn om ervoor te zorgen dat de horizontale verantwoording goed tot zijn recht gaat komen.

De heer Van Raak sprak over de democratische legitimatie. Als het over de controle van publiek geld en publieke taken gaat, dan hebben wij natuurlijk met de inspectie te maken. Ik denk ook dat wij dat zo moeten houden. Als wij over governance spreken, dan betekent dat meer dan het verplaatsen van zaken naar de instelling zelf. Wij verplaatsen het ook eigenlijk naar de deelnemers binnen de instelling en de betrokkenen buiten de instelling. "Brede maatschappelijke verankering" is precies de term van governance. Het gaat dan niet over de democratische legitimatie die leden van de Kamer hebben om hier te werken, maar het gaat er ook om hoe governance in de praktijk uitpakt. Dit waren mijn opmerkingen over toezicht.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Ik vrees dat er niet veel anders opzit dan hier in tweede termijn op terug te komen. Mij is nog niet helemaal duidelijk geworden waarom het verticale toezicht zo nodig verminderd moet worden. Ik ben het helemaal met de minister eens dat je geen onnodige dingen moet doen. Laat ik het voorbeeld van daarstraks nemen. Dit is een heel simpele truc. Een school behaalt uitstekende resultaten, heeft een groot aanbod en kent een hoge instroom in de eerste klas. Als je naar het inspectierapport kijkt, dan zie je echter dat er een heel hoge uitstroom is vanuit de eerste klas. Ik heb daar zo mijn twijfels bij.

Minister **Van der Hoeven**: Ik ook.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Ja, maar het gaat om een school die geen risicoprofiel heeft. Mijn fractie vindt dat ook die scholen geprikkeld zouden moeten worden om hun resultaten te verbeteren. Het simpele feit dat er meer dan voldoende ouders zijn die hun kind graag bij die school inschrijven, is niet voldoende reden om het toezicht terug te brengen.

Minister **Van der Hoeven**: Dat ben ik met u eens; misschien heb ik dat onvoldoende expliciet gezegd. Als er op een school een enorme uitstroom is in het eerste en tweede leerjaar, komt dat ook bij het bezoek van de inspectie naar voren. De autonomie op dat punt is dan niet verdiend. Er is dan ook geen sprake van voldoende interne kwaliteitszorg. De school maakt dus zijn zorgplicht niet waar. De inspectie moet daarop toezicht blijven houden en niet loslaten, want de school is nog niet zo ver.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Misschien is er reden om een tweejaarlijks onderzoek door de inspectie als regel te handhaven.

Minister **Van der Hoeven**: Wij werken aan het risicoprofiel, waarin wij zaken die u noemt tot hun recht kunnen laten komen. Het is de bedoeling om ruimte te geven waar dat mogelijk is. Met de verplichting voor de

inspectie om een keer in de twee jaar bij de scholen langs te gaan kom ik in conflict met andere leden van de Kamer, die vinden dat wij de autonomie tot zijn recht moeten laten komen als deze verdiend is. Dit neemt overigens niet weg dat er op een aantal punten toezicht blijft. Wij komen daar niet onderuit, en ik denk niet dat dit de bedoeling is. Wij willen niet dat scholen om de haverklap worden lastiggevallen met andere vormen van toezicht. Daarom willen wij toewerken naar de integratie van het toezicht, met het financiële toezicht. Wij willen niet dat scholen te veel en telkens opnieuw andere toezichthouders over de vloer krijgen.

De heer **Klink** (CDA): Waarvan hangt de proportionaliteit van het toezicht af? Heeft dat te maken met de vraag of een school het goed doet of met een goed intern kwaliteitssysteem? Dit zijn twee verschillende dingen, lijkt mij.

Minister **Van der Hoeven**: Het zijn twee verschillende dingen. Het hebben van een goed intern kwaliteitssysteem wil nog niet zeggen dat men zijn autonomie voor de volle honderd procent heeft verdiend. Uit inspectierapporten moet blijken of de zaken op orde zijn. Ik heb een aantal voorbeelden genoemd, en wij moeten niet alle scholen over één kam scheren. Er zullen scholen zijn die wij meer ruimte kunnen geven, maar andere scholen zullen toch wat meer bij de les gehouden moeten worden. Ik kan mij heel goed voorstellen dat de inspectie onaangekondigd binnenkomt bij scholen van de laatste groep. Op dit moment gebeurt dat nog nauwelijks, maar ik vind het heel goed, omdat juist bij een bliksembezoek kan worden vastgesteld wat er aan de hand is.

Dan kom ik nu te spreken over organisatie, kwaliteit, fusies en bureaucratie. De bestuurlijke inrichting is een zaak van de scholen zelf. Ik vind wel dat directie en bestuur gescheiden behoren te zijn, evenals toezicht en bestuur. Een ander element waarvoor de staatssecretaris en ik aandacht hebben gevraagd is de schaalgrootte van instellingen en de mogelijke negatieve gevolgen daarvan. Het is zeker niet zo dat fusies altijd ongewenste effecten hebben. Fusies leiden er ook vaak toe dat het aanbod aan goed onderwijs behouden kan blijven in een regio. Wij moeten dus ook oog hebben voor de positieve kanten. Ik ben dus niet tegen fusie als zodanig, maar de menselijke maat in het onderwijs moet overeind blijven. De toegankelijkheid van het aanbod mag niet onder druk komen te staan. Verder moeten de ouders en de studenten keuzevrijheid hebben. Ik zal de Kamer hierover binnenkort nader informeren, want dit is ook een onderdeel van de kabinetsreactie op het advies van de Onderwijsraad over variëteit en schaal.

Een van de effecten zou een mogelijke toename van de bureaucratie kunnen zijn. De vraag is dan, op welke manier wij de ontwikkeling van de bureaucratie bij de instellingen kunnen volgen en vergelijken. Er is een pilot geweest in het voortgezet onderwijs, en daaruit bleek dat het heel goed mogelijk is om een bureaucratiebenchmark op te zetten. De overhead kan heel goed worden

onderverdeeld in ondersteunende functies en in echt bureaucratische functies. De ondersteunende functies leiden tot een verbetering van het onderwijsproces. Lang niet alle overhead is dus improductief. De vraag is dan, of overhead moet worden genormeerd. Welnu, ik ben ervan overtuigd dat, als de openheid waarover ik sprak er eenmaal is, de ene school zich spiegelt aan de andere. Men spiegelt zich dan aan de beste. Dit leidt tot een vorm van sanering, en dan niet als gevolg van wetgeving, maar juist vanuit de eigen verantwoordelijkheid van de scholen zelf. Op die manier bereiken wij wat wij graag willen bereiken.

De schaal van de organisatie kan heel verschillend zijn. Ik heb scholen bezocht in het voortgezet onderwijs met 500 à 600 leerlingen. Dat is niet zo vreselijk groot. Toch had ik daar niet het gevoel dat de desbetreffende school optimaal functioneerde, in de zin dat er anonimiteit van de leerlingen was. Ik heb ook scholen bezocht met 1400 à 2000 leerlingen, waarbij de organisatie van de school zodanig was dat er als het ware schooltjes binnen de school waren, zodat er geen enkel kind rondliep zonder op te vallen. Leerlingen waren daar gekend. Dat is waar het om gaat. Binnen de BVE-sector is er overigens wel degelijk sprake van een enorme overhead. Wij bezien hoe wij dat kunnen verbeteren.

Dan kom ik nu op de kwaliteit van de wetgeving. Op een aantal punten is er inderdaad wel wat af te dingen op de kwaliteit van de wetgeving, en dat is precies de reden waarom wij nu een aantal dingen aan het veranderen zijn, zoals op het gebied van enorm gedetailleerde regelgeving rond het rugzakje en "Weer Samen naar School". De wetgeving is wel tot stand gekomen in een periode waarin er anders over dit soort zaken werd gedacht. Ook de medewetgevers, de Eerste Kamer en de Tweede Kamer, waren ervan overtuigd dat het maatwerk dat gevraagd werd geleverd kon worden door zaken heel nauwkeurig te regelen. Gedetailleerde regelgeving leidt echter helemaal niet tot maatwerk, maar integendeel juist tot heel grote problemen. Er is niets mis mee om dat te erkennen en ervoor te zorgen dat de zaken worden veranderd en verbeterd.

Er zijn nog wel meer problemen, zoals bij de overgang van de voorschool naar de basisschool, van de basisschool naar de brugklas en van vmbo naar mbo. Voor een deel worden deze problemen veroorzaakt door wetgeving. Laat ik één voorbeeld noemen: primair, voortgezet en hoger onderwijs hebben een eigen wetgeving, met eigen definities, werkwijzen en tijdsbepalingen. Om die reden zijn wij bezig met het harmoniseren van onderwijswetten, waarbij de leerling centraal staat. Er zijn dan minder details, maar daarvoor in de plaats moeten wij wel gaan werken met zorgplichten. Dit betekent dat wij voorschrijven dat doelen gehaald moeten worden. Wij stappen er echter vanaf om scholen voor te schrijven hoe zij dit moeten doen. Daarmee lopen wij inderdaad vast; de heer Klink gaf daarvan een aantal voorbeelden. Het is de bedoeling dat de zorgplichten goede instrumenten vormen om de noodzakelijke gedragsruimte voor het onderwijsveld te creëren. Wij helpen niemand met een algemeen en vaag beginsel. Wij staan nog aan het begin van het traject. In het debat in de Tweede Kamer over de herijking van de zorg werd heel duidelijk hoe men daarover denkt. Het is belangrijk dat er ruimte wordt



geboden en dat een en ander verder wordt ingevuld in overleg met belanghebbenden binnen de onderwijsinstellingen. Wij zorgen er ook voor dat duidelijk wordt hoe de verantwoordelijkheden zijn geregeld en hoe de taken worden verdeeld. Ook moet worden geregeld hoe daarop toezicht wordt uitgeoefend. Dit alles wordt op dit moment verder uitgewerkt.

Dit brengt mij tot een ander aspect van kwaliteit: talent. Ik wil in dat kader eerst iets zeggen over de Cito-toetsen, want daarover is in de afgelopen weken enorm veel publiciteit ontstaan. Op dit moment doet de inspectie onderzoek naar het gebruik van de Cito-eindtoets door scholen. Mevrouw Linthorst begon hierover; later sloot een aantal van haar collega's zich daarbij aan. Het gaat om de vraag in hoeverre er sprake is van een selectieve deelname. Daarbij is het van belang om te weten wat daarvan de reden zou zijn. Misschien hebben scholen het idee dat een selectieve deelname leidt tot een betere beoordeling door de inspectie van de opbrengsten van de school. Dat is niet zo. De inspectie velt een oordeel over de opbrengsten door gebruik te maken van herberekende schoolscores op de Cito-eindtoets. Leerlingen van wie de school bijvoorbeeld op basis van handelingsplannen of gegevens uit het leerlingvolgsysteem gefundeerd kan aantonen dat leerwegondersteunend onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs of praktijkonderwijs het meest geschikte vervolgonderwijs is, worden buiten de schoolscore gehouden. De angst van scholen is dus niet terecht. Er zijn scholen die leerlingen hebben uitgesloten zonder dat dit kan worden aangetoond. Dat is het probleem. Ik hoop dat dit blijkt uit het onderzoek van de inspectie.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Er is nog een ander probleem, namelijk dat er af en toe fouten worden gemaakt bij de herberekening van de Cito-scores. Scholen zijn bang dat op de sites, waar mensen natuurlijk naar kijken, die verkeerde scores komen te staan. Om dat te voorkomen, laten zij die leerlingen niet meedoen. Dat is een symptoom van het risicomijdend gedrag dat wij op een andere manier moeten zien op te lossen dan op de manier waarvoor de scholen nu kiezen.

Minister **Van der Hoeven**: Daar ben ik het mee eens. Om die reden laat ik dat nu door de inspectie onderzoeken. Verder laat ik onderzoek doen naar alternatieve methoden om de opbrengsten van een school op een objectieve manier inzichtelijk te maken. Ik denk dat wij zodoende de twee punten waar het om draait aan de orde kunnen stellen. Mij lijkt dat ik hiermee ook de vraag van de heer Klink over dit onderwerp heb beantwoord.

In het kader van de vergelijkbaarheid van scholen wordt er altijd rekening gehouden met de samenstelling van de leerlingenpopulatie van een school. Ik ben het eens met de heer Van Raak dat uitgesloten moet worden dat een school met een uitstekende leerlingenpopulatie in de zin dat er zich geen onderwijsachterstanden voordoen, automatisch een goede beoordeling krijgt. Van een school zonder achterstandsleerlingen mag je echt hogere scores verwachten dan van een school met veel

achterstandsleerlingen. Hier wordt rekening mee gehouden.

Mevrouw Van Raak had het over een andere, zeer interessante kwestie. Die betrof het verstrekken van informatie bij de overgang van het primair onderwijs op het voortgezet onderwijs, met name over zorgleerlingen.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Zo ver is het niet. Ik heet nu nog mevrouw Linthorst.

Minister **Van der Hoeven**: Sorry, neemt u mij niet kwalijk. U heet mevrouw Linthorst. Mijn excuses.

Mevrouw Linthorst, dit is inderdaad een knelpunt. Met behulp van het leerlingvolgsysteem worden niet alleen de individuele vorderingen bijgehouden, maar wordt ook rekening gehouden met de verschillen tussen leerlingen. Op dit moment betaalt de overheid de ontwikkeling van een leerlingvolgsysteem voor het primair onderwijs. Dat wordt inmiddels door zo'n 90% van de scholen gebruikt. Daarmee hangt het digitale overdrachtsdossier samen, dat representatief moet zijn voor het vmbo en het praktijkonderwijs. Wij zijn op dit moment bezig met de verdere ontwikkeling daarvan. Met het overdrachtsdossier wordt zowel de koude overdracht van systeem naar systeem en van school naar school als de warme overdracht gestandaardiseerd. Ik hoop dat wij op die manier de zorgpunten en de problemen die u net noemde, praktisch kunnen aanpakken.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Je kunt dat wel formeel regelen, maar er ligt iets onder. Dat is juist het probleem. Wij moeten aanpakken wat eronder ligt. Daarom moet er wellicht maatwerk per school worden geleverd. In ieder geval bestaat er deels gefundeerd, deels ongefundeerd wantrouwen tussen scholen. De ene school verdenkt de andere school er bijvoorbeeld van dat zij haar leerlingen in de maag splitst die daar eigenlijk niet thuishoren of zij verdenkt de andere school er juist van, de warme overdrachtsgegevens te gebruiken om oneigenlijk te selecteren. Het is allebei een beetje waar. Mij lijkt het nodig dat daar een open gesprek over wordt gevoerd en dat inzichtelijker wordt gemaakt waarom scholen dergelijke informatie nodig hebben en wat zij ermee doen.

Minister **Van der Hoeven**: U geeft terecht aan dat het nodig is om een aantal zaken via wet- en regelgeving te regelen en om instrumenten in te zetten, maar dat daarnaast de praktijk bestaat en dat voornamelijk daarover gesprekken moeten worden gevoerd. Ik ben het met u eens. Ik zal dat dan ook bevorderen. Dit neemt alleen niet weg dat wij ook voor die andere twee dingen moeten zorgen, omdat anders slechts de helft van het probleem wordt aangepakt.

Mevrouw Linthorst heeft gesproken over het zorgbreedteoverleg. Ik neem aan dat zij daarmee op het zorgadviesteam, alles wat daarmee samenhangt en de rol van de gemeente doelt. Ik dacht dat ik daarop eerder deze middag al in was gegaan.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): De zorgadviesdienst is er voor scholen voor voortgezet onderwijs, maar dit is voor scholen voor primair onderwijs in het kader van de preventieve aanpak.

Minister **Van der Hoeven**: Daar geldt in feite toch hetzelfde voor? Voor de aanpak geldt hetzelfde. Wij komen daarop terug in het kader van de informatie die het project Jong oplevert. Dan gaan wij ook na in hoeverre de gemeenten binnen het raamwerk van de WMO hun taken kunnen waarmaken. Het gaat dan ook over het goede maatschappelijk werk, andere lokale hulp- en zorgvoorzieningen en vooral de toegankelijkheid van dergelijke voorzieningen.

De heer Van Raak heeft een vraag over de drop-outs gesteld. Ik denk dat u eind april of begin mei van ons de perspectievennota krijgt over het voortijdig schoolverlaten. Wij gaan daarin op de kenmerken van de schoolverlaters in en over de mogelijke oplossingen voor de verschillende groepen. Het doembeeld dat op het vmbo en in het studiehuis veel leerlingen uitvallen, klopt niet, want de grootste uitval vindt plaats bij de overgang van vmbo naar mbo. Daar zit een enorm probleem. Ook doen zich problemen voor in het eerste en het tweede leerjaar van het mbo. Ik kom daarop terug aan de hand van de notitie die u daarover krijgt. Dit waren mijn opmerkingen over talent.

Op 28 maart aanstaande kom ik hier samen met de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap terug. Hoe ik dat waardeer? Ambities zijn prima. Er is niets mis met ambities en een-leven-lang-leren geldt natuurlijk ook voor een staatssecretaris. Wij moeten dus maar afwachten hoe het gaat lopen. De heer Van Raak loopt wel ver op de zaken vooruit, vind ik. Voorlopig staan wij hier samen op 28 maart aanstaande.

Er is nog een aantal losse vragen gesteld. Zo heeft de heer Van Raak naar de relevantie van de beleids- en evaluatieonderzoeken gevraagd. Hij vroeg hoe ik ervoor zorgde dat de onderzoeken goed en relevant waren. Natuurlijk bestuderen wij de onderzoeken op hun relevantie en zorgen wij ervoor dat onderzoeken binnen het afgesproken beleid plaatsvinden. Daarom moeten zij passen binnen de Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek, die inhoudt dat de beleidsdoelstellingen periodiek worden geëvalueerd en de resultaten van de evaluaties worden gebruikt. Wij gaan ook na of wij ons aan onze eigen regelgeving houden. Daar zorgt de auditdienst voor.

De heer Klink vroeg naar de rechtsfiguur van de maatschappelijke onderneming. Ik ken België wat dat betreft en ook wat een aantal andere zaken betreft. Het is interessant wat daar wordt gedaan ten aanzien van de maatschappelijke onderneming. Mijn departement is intensief betrokken bij het onderzoek naar de figuur daarvan. De vraag welke vrijheidsgraden uiteindelijk aan instellingen worden geboden, is nog moeilijk te beantwoorden. Het moet in ieder geval wel worden bestudeerd. Mij spreekt aan dat de focus minder ligt op de verplichting om in alle gevallen aan alle voorschriften te

voldoen, al vind ik wel dat iedereen aan een aantal minimumeisen moet voldoen. Je kunt er wel voor zorgen dat het adequaat en proportioneel is.

De rapportage over de kosten van beleids- en evaluatieonderzoeken omvat onderzoeken die sinds lange tijd zijn afgerond. Ik stel voor dat bij de onderzoeksrapporten die de Kamer vanaf nu krijgt, de kosten worden vermeld. Daar heeft de Kamer meer aan dan wat er in het verleden is gebeurd. Ik was dat overigens toch al van plan, zoals ik in reactie op de motie van de heer Bakker al te kennen had gegeven in de Tweede Kamer. Daarin werd het verzoek gedaan om bij externe onderzoeksrapporten die aan de Kamer worden gestuurd een goede motivering te geven van de noodzaak van het rapport en een opgave van de kosten die ermee zijn gemoeid. Ik kom hieraan graag tegemoet. Het treft ook mij dat vaak wordt gevraagd om vervolgonderzoeken. Ik ben daarop nogal kritisch.

De heer Van Raak heeft opmerkingen gemaakt over de problemen die scholen ondervinden met betrekking tot de invoering van de lumpsumfinanciering. Wij houden rekening met de positie van kleine scholen. Er wordt rekening gehouden met de leeftijd van het personeel. De kleinscholentoeslag blijft bestaan. Speciaal voor de kleine scholen is er flankerend beleid, in het bijzonder voor de eenpitters. In het eerste lumpsumjaar, 2006-2007, zullen de besturenorganisaties zorgdragen voor voldoende ondersteuning. Ik ben van mening dat dit erg belangrijk is. Wij moeten er immers wel voor zorgen dat het slaagt. Er worden niet meer eisen gesteld. Er ontstaat wel meer vrijheid. In elke school zullen er altijd mensen zijn die vragen wat met die vrijheid wordt gedaan. Het is juist dat zal moeten worden aangegeven welke besluiten scholen nemen en op welke basis dit gebeurt.

Mevrouw Dupuis heeft gesproken over het WRR-rapport en mij gevraagd naar mijn mening erover. Ik ben het ermee eens. De werkvloer in het onderwijs werd te veel belemmerd. Het rapport dateert van begin vorig jaar. Een nieuw sturingsmodel voor het onderwijs is gewenst. Op basis van het WRR-rapport zijn wij begonnen governance te ontwikkelen. De aanbevelingen in het WRR-rapport heb ik gebruikt om de notitie over governance te schrijven. Ik ben van plan om op deze lijn door te gaan omdat wij op deze manier kunnen laten zien dat het ons ernst is met het afschaffen van de lawine aan wet- en regelgeving.

Zoals ik aan het begin van mijn betoog heb gesteld, constateer ook ik een aantal zaken waarmee ik niet helemaal gelukkig ben. De regelgeving vermindert, maar vooral op bestuursniveau. De werkvloer merkt er nog te weinig van. Om die reden heb ik de benchmark over de interne regeldruk ontwikkeld.

Met betrekking tot de toekomst ben ik ervan overtuigd dat wij de vinger aan de pols zullen moeten blijven houden. Dat betreft niet alleen de manier waarop scholen omgaan met de vrijheid die zij krijgen. Wij zullen ook bij onszelf de vinger aan de pols moeten blijven houden. Het gebeurt te vaak dat in een voorstel dat in het parlement wordt besproken ruimte wordt geboden, maar dat de ruimte door amendering opnieuw wordt ingeperkt. Ik betreur dat. Wij zullen daarom onszelf bij de les moeten blijven houden.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): De minister heeft kennelijk één vraag over het hoofd gezien. Deze is, wat zij bedoelt met haar opmerking dat de wettelijke kaders en regels de innovatie soms belemmeren.

Minister **Van der Hoeven**: Ik wil graag één voorbeeld noemen. In een andere context heb ik dat vandaag al een aantal maal gebruikt. Ik doel op het voorbeeld van de tweede fase. De regelgeving sprak officieel niet over het studiehuis. Er werd niet aangegeven dat het in de richting ging van een bepaald pedagogisch-didactisch model, terwijl dit in de regelgeving wel zo was. Zij liet nauwelijks ruimte voor iets anders. Een tweede voorbeeld is de onderbouw in het voortgezet onderwijs. Er was sprake van een enorm aantal kerndoelen. Dit waren er meer dan 300. De zaak werd zodanig dichtgeroged, dat eigenlijk werd voorgeschreven welk pedagogisch-didactisch model moest worden gehanteerd. Dat belemmerde de eigen invulling en het op een andere manier omgaan met innovatie.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Dat begrijp ik. Deze dingen zijn boven water gekomen en vervolgens is er een besluit over genomen. In de notitie over governance staat iets anders. Er staat niet dat er iets aan moet worden gedaan wanneer regels te zeer een belemmering vormen voor innovatie. Er staat dat er naar deze regels moet worden gekeken. Ik heb dat gelezen als een suggestie dat deze regels ook wel eens niet van toepassing verklaard moeten kunnen worden. Als dat op eigen houtje gebeurt, lijkt mij dat een riskante weg.

Minister **Van der Hoeven**: Ik voel daar niets voor, omdat het zou betekenen dat wij een moderne manier van gedogen zouden uitvinden. Ik meen niet dat wij daarop zitten te wachten.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 18.45 uur tot 19.45 uur geschorst.

\*B

\*!Implementatie EU-richtlijnen\*!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:  
**- de brief van de minister van Justitie inzake versnelde implementatie EU-richtlijnen (21109, nr. 159).**

De beraadslaging wordt hervat.

\*N

Minister **Donner**: Voorzitter. Van verschillende zijden is erop gewezen dat wij een langdurig debat voeren. De heer Jurgens noemde het een consistent debat, hetgeen bewijst hoeveel woorden er zijn voor wat anderen misschien koppigheid noemen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Koppigheid van de regering.

Minister **Donner**: Ik laat in het midden aan wiens kant daar sprake van is. Het debat wordt in ieder geval voortgezet. Ik denk ook niet dat het de laatste keer zal zijn, want het gaat om wetgeving. Wetgeving is als het leven. Het is zelfs het leven van de Staat. Wetgeving gaat telkenmale nieuwe wegen om oplossingen te vinden voor vraagstukken waarmee de samenleving op een gegeven moment wordt geconfronteerd.

De wegen waar wij het vandaag over hebben, zijn niet zo nieuw. Mevrouw De Wolff wees er al op dat de WAO de gewraakte mogelijkheid reeds bevatte. De mogelijkheid in de WIA vormde zelfs een verbetering ten opzichte van de situatie onder de WAO. De laatste wet kon namelijk ook bij ministeriële regeling gewijzigd worden. Ik vermoed dat, als wij verder teruggaan in de geschiedenis, zal blijken dat er vele andere precedents bestaan. Wetgeving is als het leven en het leven is sterker dan de leer.

De mogelijkheid op dat punt is zelfs uitgangspunt van onze constitutie. Anders dan de heer Engels meent, hebben wij geen volksovereiniteit. De soevereiniteit ligt bij de Staat en diens vertegenwoordiger, de constitutionele vorst. Wij kondigen geen wetten af in naam van het volk; hare majesteit geeft de wetten, de Staten-Generaal gehoord. Wij hebben ook geen materieel wetsbegrip. Dat wil zeggen dat bepaalde regels bij wet moeten worden vastgesteld omdat zij naar hun inhoud wet moeten zijn, zoals de constitutie van de Vijfde Republiek in Frankrijk. Wij kennen een formeel wetsbegrip. Het is als bij Kwatta: de wet is de wet omdat er wet op staat. Uiteraard handelt de wetgever daarbij binnen de grenzen van zijn constitutionele bevoegdheid. Als het er evenwel op aankomt, is het de wetgever zelf die uiteindelijk bepaalt of de wet constitutioneel is of niet. Daarom kan een latere wetgever ook niet onconstitutioneel verklaren wat een eerdere wetgever heeft gedaan. De wetgever kan dat alleen voor de toekomst doen door de Grondwet te wijzigen.

Wij hebben een ten principale open bestel. De wetgever kan de oplossing kiezen die hij nodig en proportioneel acht, gegeven de maatschappelijke behoefte. Dat open bestel heeft in de loop van het Koninkrijk zijn goede diensten bewezen. Ik denk dan ook dat wij er goed over moeten nadenken voordat wij het inruilen voor een bestel waarin het laatste woord niet bij de wetgever, maar bij een rechtscollege wordt gelegd. Ik bedoel de constitutionele toetsing. Als wij in het huidige rechtsbestel al geluiden horen over de verantwoording van rechters, terwijl wij de rechtspraak nu nog door wetswijziging tot de

orde kunnen roepen, hoeveel te meer zal dat dan het geval zijn in een bestel waarin zelfs dat niet meer mogelijk zal zijn? Uiteraard hebben wij ons via internationale verdragen en Europese wetgeving zelf beperkt in onze mogelijkheden, maar dat doet niet af aan het ten principale open staatsbestel. Die openheid impliceert tegelijkertijd alleen maar een grotere beheersing bij de voor de wetgeving verantwoordelijke organen. Immers, men kan niet door de rechter tot de orde geroepen worden; men moet dat zelf doen. En over die zelfbeheersing hebben wij het vandaag; niet over een niet mogen willen, maar over een niet zouden moeten willen. Wij zijn het er in beginsel over eens dat een goede en tijdige omzetting van EG-richtlijnen van groot belang is voor Nederland, en voor burgers en bedrijven die te maken krijgen met de regels uit die richtlijnen. Correcte omzetting dient de rechtszekerheid en voorkomt onnodige juridische procedures. Bovendien verplicht het gemeenschapsrecht de lidstaten tot tijdige en juiste omzetting van EG-richtlijnen. Op verschillende wijzen kan de Staat financieel aansprakelijk zijn voor de eventuele gevolgen van niet tijdige omzetting.

De praktijk leert dat het niet altijd lukt om richtlijnen binnen de gestelde termijn te implementeren. Dit geldt voor alle lidstaten. Zoals de Kamer weet, is de implementatieachterstand van Nederland de laatste jaren flink terugdrongen. Door het systematisch bijhouden van de stand van de implementatie van alle EG-richtlijnen, probeert het kabinet dreigende achterstanden in een vroeg stadium te signaleren en overschrijding van de gestelde implementatietermijn te voorkomen. Bovendien gelden bij de implementatie een aantal vuistregels om tijdige implementatie te bevorderen. Ik noem als voorbeeld de voorrangsregeling, die inhoudt dat implementatiewetgeving binnen de departementen voorrang heeft op wetgeving van nationale origine. Ik ben het dan ook eens met mevrouw Broekers dat het niet ten principale de wetgevingsprocedures zijn die zouden leiden tot niet-tijdige implementatie. Dit kan ook moeilijk anders als je constateert dat 87% van de implementatie inderdaad geschiedt bij algemene maatregel van bestuur.

De voorbeelden die mevrouw Broekers noemde, zijn slecht gekozen. Als de richtlijnen na indiening bij de Kamer als algemene maatregel van bestuur hadden kunnen worden vastgesteld, was er sprake geweest van een tijdige implementatie. De procedure van de wetgever zou daarna nog gevolgd zijn. Ik ben het echter met mevrouw Broekers eens dat hier ook uit blijkt dat de wetgever vaak zelf al de volle termijn of meer opsoupeert, voordat men met de voorstellen komt. Dit is nu juist wat het kabinet heeft geprobeerd op te lossen. In de brief van oktober 2004 is al aan de Kamer gemeld hoe de achterstand is ingelopen. Op dit moment zijn er nog 22 richtlijnen die wij niet tijdig hebben uitgevoerd. Toch is dit een zodanige vermindering dat wij in de laatste stand van zaken van de Commissie complimenten kregen over de wijze waarop de achterstand is ingelopen. Uiteraard gaat het ook hier om een momentopname.

Dat neemt niet weg dat ik blijf zoeken naar nieuwe instrumenten die een bijdrage kunnen leveren aan een snelle of zelfs snellere implementatie van EG-richtlijnen. In dit licht heb ik de hoogleraren Voermans en Steunenberg gevraagd, een onderzoek te doen naar de

wijze waarop een en ander in andere lidstaten geschiedt. Zij hebben de implementatietechniek in een aantal lidstaten onderzocht. Het doel van het onderzoek was om te bezien of wij daar iets van konden leren. De uitkomsten zijn afgelopen november naar deze Kamer gestuurd. De onderzoekers komen onder meer tot de conclusie dat er geen verband is tussen de introductie van nieuwe omzettinginstrumenten van een niveau lager dan de parlementaire wet en een blijvende verbetering van de omzettingprestatie van de lidstaten. In die zin klopt het beeld dus niet dat als een en ander maar met een algemene maatregel van bestuur geregeld kan worden, het wel tijdig gebeurt.

Deze conclusies sterken het kabinet in de opvatting dat wij in Nederland geen behoefte hebben aan nieuwe wetgevingstechnieken of een bijzondere wetgevingssystematiek ten behoeve van de tijdige implementatie van EG-richtlijnen. Het huidige wetgevingsinstrumentarium voldoet, ook bij de omzetting van EG-richtlijnen. Ik verwijs daarbij naar de brief van 24 juli 2004, waarin ik namens het kabinet de uitgangspunten voor tijdige implementatie uiteengezet heb. Het eerste uitgangspunt luidt dat adequate reguliere delegatie in plaats van bijzondere bepalingen voldoet. Als in deze brief dan ook de term "klassieke delegatiemethoden" wordt gebruikt, dan is dit niet om op verkapte wijze aan te kondigen dat wij een meer moderne versie hebben gevonden. Als Justitie de term "klassiek" gebruikt, dan is dit instemmend en waarderend bedoeld. Ik weet overigens niet of dat voor alle departementen geldt. De bestaande wetgevingstechnieken zijn in ieder geval alleszins bruikbaar voor de implementatie van EU-regels. Dat betekent ook dat er geen bijzondere delegatiebepalingen met of zonder mogelijkheden tot afwijking van de wet behoeven te worden ontwikkeld. Begin vorig jaar heb ik in deze Kamer nog eens benadrukt dat naar de mening van het kabinet delegatiebepalingen die inhouden dat van de wet kan worden afgeweken, niet nodig zijn. Dat betekent niet dat je dat ook niet op specifieke punten kunt doen. Daar kom ik nog op terug.

Wij zijn het erover eens dat het niet gewenst is dat de wetgever het mogelijk maakt dat bij lagere wetgeving andere regels worden vastgesteld dan die welke in hogere wetten zijn vastgelegd. Let wel, ik zeg niet dat lagere wetgeving afwijkt van de wet. Als een algemene maatregel van bestuur afwijkt van de wet, is er de rechter die strijd met de hogere regel kan vaststellen en de algemene maatregel van bestuur al dan niet geheel onverbindend kan verklaren. Ook kan hij de algemene maatregel van bestuur zo uitleggen dat er alsnog overeenstemming wordt bereikt. Het gaat niet om strijd met de wet, want de wetgever heeft zelf in de delegatiebepalingen aangegeven dat de lagere wetgever op bepaalde punten kan afwijken. In die zin is er ten principale geen afwijking van de wet in hogere instantie. Het is de vraag of de wetgever die bevoegdheid moet geven. De vorige keer heb ik gezegd dat de reden niet kan zijn dat het onconstitutioneel zou zijn. Wij hebben een open bestel en de wetgever kan dit soort delegatiebepalingen opnemen. Dat is in het verleden vele malen gebeurd. Zo bevat het wetsontwerp met betrekking tot gas en elektriciteit een bepaling waarin heel precies wordt aangegeven welke bepalingen vervallen als tot

invoering ervan wordt overgegaan. Die techniek gebruik wij ook bij overgangsbepalingen in wetgeving. Heel concreet wordt aangegeven welke regels vervallen als de wet wordt aangenomen. Strikt genomen betekent de bepaling waarbij bij koninklijk besluit een wet kan worden ingevoerd in wezen dat bij lagere wetgeving de bestaande wetgeving wordt gewijzigd door invoering van de hogere wet. Dat is een aanvaardbare gang van zaken bij wijzigingen. In belastingwetgeving maar ook in andere wetgeving delegeert de wetgever de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling tarieven aan te passen met het oog op de prijsontwikkeling of anderszins. Het is gevaarlijk om te zeggen dat het onconstitutioneel is in die zin dat er dan immers een oordeel wordt geveld over veel bestaande regelgeving. Strikt genomen kan de rechter toetsen -- het gaat om een algemene maatregel van bestuur -- of het legaal is of niet.

Wij kennen nog een andere vorm, te weten de experimenteerbepalingen. Deze bepalingen worden geregeld in onder andere de aanwijzingen 10a en 10b van de Aanwijzingen voor de regelgeving. In die gevallen heeft de wetgever er behoefte aan om aan te geven dat er geëxperimenteerd kan worden en dat zo nodig met name genoemde bepalingen van de wetgeving terzijde kunnen worden geschoven.

Om reden van ordelijkheid in de wetgeving blijft het echter ongewenst dat lagere wetgeving potentieel een andere regel bevat dan een hogere wet en dat die regel een hogere regel te boven gaat. Dat schept rechtsonzekerheid. Zeker waar dat meer algemeen wordt aangegeven, dreigt op een goed moment inderdaad dat de wetgeving wegzuigt uit de formele wet naar in wezen lagere wetgeving. Een algemene bepaling "er kan bij AMvB afgeweken worden van de wettelijke bepalingen in deze wet" laat in beginsel open of dan alsnog een totaal ander onderwerp kan worden geregeld of dat het onderwerp wel moet vallen binnen de wetgeving. Kortom, het schept tal van onzekerheden. Daarom heeft het kabinet ook aangegeven dat het ten principale onwenselijk is en die onwenselijkheid is ook neergelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving nummer 34.

De heer **Jurgens** (PvdA): In beginsel!

Minister **Donner**: Dat klopt, maar dat "in beginsel" heeft niet de uitleg die er beneden de rivieren aan wordt gegeven, maar die welke er boven de rivieren aan wordt gegeven; het is een princepszaak dat het niet zo moet. Dat betekent niet dat het soms ook niet anders kan!

Uit de opmerkingen van de heer Jurgens begrijp ik dat de aanwijzing op dat punt onvoldoende duidelijk is. Daarom heb ik de Kamer ook geschreven dat ik zal bevorderen dat de toelichting op de regels duidelijker wordt en dat zo nodig ook de tekst wordt aangepast. Dat verandert ten principale niet dat het de wetgever is die bepaalt wat er in de wet komt te staan en dat aanwijzingen uiteindelijk een instrument zijn in de relatie tussen kabinet en de ambtenaren. In alle eerlijkheid moet ik zeggen dat het probleem niet ligt bij de ambtenaren die het kabinet

zaken voor zouden stellen die het kabinet zelf niet zou willen. De motie die oproept om iets bij aanwijzing te regelen, grijpt derhalve in in de verhoudingen tussen kabinet en de uitvoerende diensten onder het kabinet. Als men daarin al wil ingrijpen, zou men zich moeten richten tot de regering en zou men moeten zeggen: regering, kom bij ons niet met voorstellen van deze of deze aard. Ook dan is dat een zaak waarover de regering gelet op de omstandigheden moet oordelen of dat wel of niet verantwoord. Het zijn uiteindelijk beide Kamers der Staten-Generaal samen met de regering die oordelen over de wenselijkheid van een oplossing. Zelfs als de aanwijzingen bij wet zouden zijn vastgesteld, blijft gelden dat iedere latere wet daarvan zou kunnen afwijken. Dat is ook de ervaring met de wet Algemene bepalingen. Het gaat in dezen niet om een zaak die geregeld kan worden via Aanwijzingen voor de regelgeving, want die geven alleen maar een standpunt van het kabinet aan over de wijze waarop de regelgeving zou moeten worden ingekleed. Het zijn uiteindelijk deze en de Tweede Kamer der Staten-Generaal samen met de regering die vaststellen welke bepalingen wel of niet zouden moeten worden opgenomen.

Ik constateer bovendien dat aanwijzing 34 niet alleen slaat op de implementatiewetgeving, maar ook op nog twee andere categorieën, namelijk de zogenaamde experimenteerbepalingen en de routinematige aanpassingen van bijvoorbeeld tarieven. Ik ben wel van mening dat het mogelijk moet blijven om in deze gevallen bij lagere regelgeving van de hogere af te wijken of deze te wijzigen.

Vervolgens verzet ik mij ook tegen de overweging van de motie dat er sprake zou zijn van strijdigheid met de Grondwet. Als dat het oordeel zou zijn en de regering dat zou delen, dan rest slechts een ding, namelijk al de bepalingen intrekken waarvan het oordeel is dat ze strijdig zijn met de Grondwet. Op dat punt zijn wij het geheel eens over de onwenselijkheid, maar kan er niet gesproken worden over strijd met de Grondwet of van het feit dat ze via een onconstitutionele procedure tot stand zijn gekomen. Regelgeving die volgens een onconstitutionele procedure tot stand is gekomen, is immers uit dien hoofde ook niet verbindend. Ik heb gezegd dat de procedure niet onconstitutioneel is, maar wel ongewenst.

In een eerdere fase is ook gesproken over de bijzondere bepalingen die gebruikt zouden kunnen worden als zich een noodsituatie voordoet. Er zijn verschillende situaties denkbaar voor algemene noodwetgeving of voor de mogelijkheid dat de wijzigingswetgeving, als er al bij algemene maatregel van bestuur wordt afgeweken, tegelijkertijd bij de Staten-Generaal aanhangig moet worden gemaakt. Ook deze procedure moet uitdrukkelijk in de wet worden voorzien voor het specifieke geval. Op dit moment kennen wij die bepalingen nog niet.

Ik ben al ingegaan op de voorstellen voor de implementatiewetgeving in de Elektriciteitswet, de Gaswet en de Telecommunicatiewet. Die voorstellen zijn niet in strijd met het kabinetsstandpunt. Het is waar dat in artikel 84 van die wetgeving een lijst is opgenomen van de specifieke bepalingen die vervallen als bepaalde andere bepalingen in werking treden. Die mogelijkheid moet

blijven bestaan. Die techniek gebruiken wij ook bij overgangsregelingen en bij de openvolging van wetgeving.

De voorstellen bevatten daarnaast alleen een bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur de wetgeving vast te stellen die nodig is voor de implementatie. Die bevoegdheid houdt niet de bevoegdheid in om daarbij af te wijken van het wettelijk kader zoals dit in de wet zelf is vastgelegd. Dit zou alleen anders zijn indien daar zeer uitdrukkelijk was bepaald dat die implementatiewetgeving ook eventueel kan afwijken van de regels zoals die in de wet zelf zijn vastgesteld. Dit nu staat daar niet anders dan in het speciale deel van artikel 84 dat heel concreet de artikelen noemt.

Ik meen dat het voorstel om die reden niet in strijd is met het eerdere kabinetsstandpunt. Dit laat onverlet dat het uiteindelijk aan de Staten-Generaal is om te beoordelen of dit al dan niet nodig is. Dit is een kwestie van een discussie met de minister van Economische Zaken.

Het tweede voorbeeld dat is genoemd, heeft betrekking op het Beneluxverdrag waarin de mogelijkheid is voorzien dat het Comité van Ministers wijzigingen in het verdrag aanbrengt die noodzakelijk zijn om de conformiteit van het verdrag met een ander verdrag of met Europese regelgeving te verzekeren. Die techniek is niet nieuw. De techniek dat het Beneluxverdrag of een ander verdrag kan worden aangevuld of zelfs kan worden gewijzigd bij besluit van het Comité van Ministers is ook al in het Verdrag van Schengen opgenomen. Dit is een wezenlijk ander vraagstuk dan wij nu bespreken; dit is een kwestie van verdragstechniek. Dit laat onverlet dat de ratificatie of de wijze waarop die eventuele wijzigingen zoals die door het Comité van Ministers geïmplementeerd moeten worden in de nationale wetgeving, bij algemene maatregel of bij wijzigingswetgeving kunnen worden geregeld.

Kortom, dit is zuiver een procedure om in die gevallen waarin men constateert dat een verdrag zal moeten worden aangepast aan andere internationale verplichtingen of aan Europese regelgeving die om andere redenen verplichtend zijn en boven deze Benelux-regelgeving gaan, op een eenvoudiger wijze tot wijziging te kunnen overgaan dan door het volle ratificatieproces in het kader van de onderhandelingen over een nieuw verdrag. Voorzover ik weet bevatte het Schengenverdrag die techniek ook voor de lijst van landen waarvoor al dan niet visa vereist waren en bestond die ook voor de implementatie en nadere regelgeving op een aantal andere onderdelen. Om te voorkomen dat men volstrekt vastloopt in de rigiditeit van de verdragsprocedures, kan dit een geldige procedure zijn om een verdrag te wijzigen. Het is al helemaal niet het vraagstuk waar wij het hier over hebben, namelijk of het wenselijk is om dat in Nederlandse wetgeving te doen en om daarbij de Kroon de bevoegdheid te geven, andersluidende regels vast te stellen. Ook de goedkeuringswet van dit verdrag is op dit moment in behandeling bij uw Kamer, meen ik. Dat is dus een punt dat men op dat moment accepteert. Men kan eventueel voorzieningen treffen voor de wijze waarop de Kamer in kennis wordt gesteld van eventuele wijzigingen die op dat moment aanhangig zijn. Ik meen mij te herinneren dat ook in het kader van de ratificatie van het Schengenverdrag

indertijd op dat punt voorzieningen zijn getroffen. Ik herhaal dat het om wezenlijk andere kwesties gaat.

Een andere zaak die ook in de voorstellen besloten ligt die aanhangig zijn ten aanzien van de Elektriciteit-, Gas- en Postwet is de eerdere informatie van de Kamer over eventuele implementatie. Ik herhaal dat het kabinet probeert om beide Kamers via de fiches zo vroeg mogelijk in kennis te stellen van nieuwe voorstellen voor richtlijnen en de eventuele implicaties die deze hebben voor nationale wetgeving. Ikzelf ben op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken nog gebonden aan een geheel andere regeling, waarin er ook veel eerder met de Kamer wordt gecommuniceerd over de voorstellen die in de Raad aan de orde zijn. Wat dat betreft, kun je ook constateren dat er geen rechtstreekse relatie bestaat tussen het eerder informeren van de Kamer en het sneller kunnen implementeren. Ik noem een voorstel als de datarentierichtlijn, waar al twee jaar geleden met beide Kamers over is gesproken. De richtlijn is nu vastgesteld, maar in de implementatiewetgeving zullen op belangrijke punten nog keuzes gemaakt moeten worden die vermoedelijk ook hier en in de Tweede Kamer aan de orde zullen komen.

Het is niet altijd mogelijk om in een heel vroeg stadium, terwijl men nog in onderhandeling is, de Kamer ten volle te informeren over implicaties die aan de orde zijn in Brussel. Wat dat betreft heeft het kabinet echter -- dat ligt ook besloten in het wetsvoorstel van Economische Zaken -- de bereidheid om eerder over zaken te communiceren waar dat nodig is. Wellicht kan dat dan ook nog verbonden worden met voorhangprocedures. Dat is een andere manier waarop de Kamer wordt ingelicht over wat eventueel bij AMvB wordt vastgesteld.

Er was nog een aantal specifieke vragen. In de eerste plaats is gevraagd hoe groot de implementatieachterstand van Nederland is op dit moment. Ik heb er al op gewezen dat die achterstand 22 richtlijnen is. In de tweede plaats vroeg u mij naar mijn mening over een monitoringsysteem van Europese regelgeving. Op dat punt moeten wij een aantal zaken uit elkaar halen. De heer Van de Beeten had het over factoren die tot regelgeving leiden. Ik ben van mening dat een samenleving regelgeving behoeft. Hoe breder de samenleving is, hoe meer regels er nodig zullen zijn. Dat blijkt ook uit het feit dat men zaken die men niet langer in wetgeving vastlegt, in regelingen tussen bedrijven, binnen bedrijven, tussen burgers en op allerlei manieren op andere wijze regelt. Op een ander terrein zien wij hetzelfde verschijnsel. Als u eens kijkt naar de normalisatie-instituten zult u zien dat er nog vele malen dikkere boeken van regels bestaan dan de Nederlandse wetboeken en dat deze ook op tal van punten veel uitvoeriger zijn en veel gedetailleerder. Zij zijn allemaal vrijwillig afgesproken om het verkeer mogelijk te maken tussen mensen die elkaar in beginsel niet kennen. Dus regelgeving is inherent aan samenleven. Dat laat onverlet dat je natuurlijk voortdurend moet kijken wat nodige regels en wat onnodige regels zijn. Binnen de EU is geen sprake van een periodieke golf van richtlijnen. Er is soms echter wel behoefte om nationaal vastgestelde regelgeving die niet onmiddellijk in strijd is met het verdrag te harmoniseren. De regelgeving in Brussel is vaak een spiegel van wat er al nationaal is geregeld. De vraag

wat er op Europees niveau moet gebeuren en wat er op nationaal niveau moet gebeuren, is een kwestie van subsidiariteit. De inzet van het Nederlandse kabinet is om ook in Brussel aan de orde te stellen dat er moet worden gewied in het woud van regels dat in de loop van de geschiedenis veel te dicht is geworden. Daar houdt minister Zalm zich meer in het bijzonder mee bezig.

Er moet ook monitoring plaatsvinden. Het kabinet onderzoekt op welke wijze eventueel in het systeem van de fiches nog nauwkeuriger kan worden gezien wat nodig is en wat niet en wat subsidiair is en wat niet. De staatssecretaris voor Europese Zaken zal dat aan de Staten-Generaal voorleggen. Ik heb al gezegd dat dingen bij AMvB niet per se sneller kunnen worden geregeld. Het is niet primair een kwestie van de wetgevingsprocedure.

Er is nog een vraag waar ik nog niet op ben ingegaan, namelijk of het wenselijk zou zijn om te inventariseren in welke gevallen in de bestaande wetgeving en de wetgeving die niet te maken heeft met implementatie de figuur voorkomt dat eventueel bij lagere regelgeving andere regels kunnen worden vastgesteld dan die in de wet zijn opgenomen. Ik denk dat hier verschillende voorbeelden van zijn te vinden in de geschiedenis. Ik zal gaarne aan het verzoek van de Kamer voldoen, als zij mij toestaat om daarin wel een zekere beperking in de tijd aan te brengen en bepalingen met betrekking tot wijziging van tarieven en bedragen buiten beschouwing te laten. Ook dan zal het nog de vraag zijn of het mogelijk is om dit vrij eenvoudig terug te vinden. Ik kan mij er op zich in vinden om dezelfde reden als ik het voor implementatiewetgeving onwenselijk acht. Er moet worden gezien waar en waarom het in de wetgeving voorkomt. Dat biedt inzicht in de vraag waarom de wetgever voor dit soort systemen heeft gekozen.

Ik denk dat de Kamer en ik het ten principale eens zijn over de wenselijkheid van dit voorstel. Ik ben uiteraard zeer gevoelig voor wat door enkele van de leden is omschreven als een motie van veel vertrouwen in de minister. De motie wordt echter gemotiveerd met argumenten waaruit blijkt dat men weinig vertrouwen heeft in mijn reikwijdte binnen het kabinet. Het is merkwaardig dat de heer Jurgens verwijst naar het debat met de minister van SZW. Hij stelt dat het vreemd is dat hij verwees naar de minister voor constitutionele zaken, omdat een minister namens het hele kabinet spreekt. Als hij met mij spreekt, geldt precies hetzelfde. De motie is dus niet nodig, ook gezien mijn brief en de opmerking dat ik het ten principale met de Kamer eens ben. Ik meen dat in de overwegingen niet zou moeten worden gesproken over onconstitutionnalité, want daarmee wordt rechtszekerheid ten aanzien van een aantal regels aan de orde gesteld. Het kabinet zal dat nooit kunnen aanvaarden. Bovendien meen ik dat in de andere experimenteergevallen de daarvoor geldende aanwijzingen in stand moeten blijven. Voor het overige is de motie overbodig, omdat ze overeenkomt met het standpunt van het kabinet. Ik ben gaarne bereid om de Kamer erover in te lichten, welk voorstel ik aan het kabinet zal doen om aanwijzing 34 of de toelichting daarop te wijzigen.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter, er staat in de motie niet wat de minister zojuist zei, namelijk dat er sprake zou zijn van onconstitutionele wetgeving. Er staat letterlijk wat de minister mijns inziens ook verdedigt, namelijk dat er uit artikel 81 van de Grondwet voortvloeit dat het vaststellen van een wet in formele zin en dus ook het afwijken daarvan een besluit van regering en Staten-Generaal behoort te zijn. Dit heeft de minister zelf ook betoogd, want hij zei dat het een besluit van regering en Staten-Generaal zal zijn als er in een wet in formele zin staat dat er een bevoegdheid is om daarvan af te wijken. Letterlijk genomen kan hij zich dus in ieder geval niet over deze overweging beklagen.

Minister **Donner**: Ik verwijs naar dat overweging dat de Aanwijzingen voor de regelgeving echter nog steeds de mogelijkheid openlaten dat deze constitutioneel niet toelaatbare vorm van delegatie wordt gebruikt. Dit betekent in wezen dat een van beide Kamers der Staten-Generaal een oordeel uitspreekt over haar eerdere werk, maar ook dat dit ook in rechte gebruikt kan worden om wetgeving aan te tasten. En net zo min als een minister zou mogen oproepen tot burgerlijke ongehoorzaamheid als het om de ozb gaat, zou een van de Kamers mogen oproepen tot burgerlijke ongehoorzaamheid op het punt van algemene maatregelen van bestuur.

\*N

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Het was weer een echt Piet-Hein-Donnerverhaal. Ik ben er dankbaar voor, ik herken het. Ik heb vroeger "Antirevolutionaire staatkunde" gelezen, ik heb "Onze Constitutie" van De Savornin Lohmann geheel uitgepluisd en ik begrijp dan ook waarom de minister vooral naar aanleiding van de opmerkingen van de heer Engels verre van zich wierp dat wij zouden wonen in een land waar volkssoevereiniteit heerst. Iedereen vindt wel dat dit zo is, maar dit mag blijkbaar niet in het openbaar gezegd worden...

De kern van de zaak is toch eigenlijk een verschil in zienswijze op de Grondwet. Ik heb gezegd dat naar mijn mening artikel 81 dwingende bepalingen voor de wetgever met zich meebrengt. Ik heb nog even nagezocht wat de minister op 1 februari 2005 in reactie op een interruptie van mij zei: "De wetgever kan te allen tijde bepalen in welke situatie bepalingen van de wet voor andersluidende bepalingen wijken." Vandaag zei hij opnieuw dat de wetgever de oplossing kan kiezen die hij het beste acht. Hieruit maak ik op dat de minister van mening is dat de Grondwet hier verder niets over zegt. Dit lijkt mij een buitengewoon magere opvatting van de Grondwet en ik vrees dat hij hiermee diegenen uitlokt die rechterlijke toetsing van de wet aan de Grondwet belangrijk vinden. Als hij zo openlijk van mening is dat een artikel als artikel 81 niet dwingend is voor de wetgever, dan is artikel 81 een zinloze bepaling, terwijl wij toch een eed op de Grondwet hebben afgelegd. Ik heb al duidelijk gemaakt dat er geen sprake van is dat wij artikel 81 als een materieel

wetsbegrip zouden zien, want dat betekent dat alle de burgers bindende bepalingen op de wet behoren te berusten. Dit lees ik niet in artikel 81, hoewel het legaliteitsprincipe overigens wel onze constitutionele traditie is. Wel lees ik in artikel 81 dat als de wetgever in formele zin iets heeft vastgesteld, alleen de wetgever in formele zin de wijzigingen kan aanbrengen. Dat noemen wij in het staatsrecht het *actus-contrarius* beginsel en deze uitleg staat zelfs in artikel 23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dat artikel houdt in dat op hetzelfde niveau waarop de bepaling is gemaakt, ook de wijzigende bepaling moet worden gemaakt. Op dit aspect is de minister in het geheel niet ingegaan. Misschien is de minister het niet met mij eens dat artikel 81 de wetgever niet de bevoegdheid geeft om een lagere wetgever toestemming te geven om de wet te veranderen, maar ik wijs erop dat als de wetgever de lagere wetgever daarvoor wel toestemming geeft, hij niet bezig is met delegatie, maar met attributie, namelijk met attributie van wetgevende bevoegdheid. De wetgever is echter voor het doen van die attributie niet bevoegd. De wetgever mag delegeren en nadere uitwerking van de bestaande wetten toestaan. Hij mag echter niet een lagere overheid de bevoegdheid geven om wetten in formele zin te maken. Dat wordt met artikel 81 bepaald.

Een jaar geleden hebben we de moeilijke Duitse term *Kompetenz-Kompetenz* gebruikt. De wetgever heeft dus geen *Kompetenz-Kompetenz*. Hij heeft niet de bevoegdheid een ander de bevoegdheid te geven om formele wetten te maken. Op grond van de Grondwet heeft de wetgever een bepaalde bevoegdheid, maar dat wil niet zeggen dat hij die bevoegdheid aan een ander kan doorgeven. Hierover gaat de principiële staatsrechtelijke discussie. In het desbetreffende hoofdstuk van het boek van Besselink, dat al vier jaar wacht op een antwoord van de regering, wordt nog eens op deze problematiek ingegaan en daarin wordt ook gesteld dat het doorgeven van wetgevende bevoegdheid aan een ander geen juiste wijze van handelen is.

Ik ben het met de minister eens dat de wijze waarop je iets zegt, betekenis voor de praktijk zal hebben. In het verleden heeft de wetgever beslissingen genomen die achteraf gezien constitutioneel niet door de beugel konden. Echter, de wetgever heeft die beslissingen dan wel genomen. Vorig jaar was ook de vraag aan de orde of nadat het parlement twee keer was ontbonden, nog het wetsvoorstel tot Grondwetswijziging kon worden behandeld. Mijn fractie was het toen niet eens met de meerderheid van deze Kamer. Die vond dat dat toelaatbaar was, dat artikel 137 van de Grondwet dat dus toeliet. Mijn fractie heeft zich toen neergelegd bij de opvatting van de meerderheid van de Tweede en Eerste Kamer en die van de regering. Daarmee werd voor dat doel de Grondwet authentiek uitgelegd. De wetgever heeft namelijk tot taak de Grondwet uit te leggen en in dit concrete geval heeft zij dat gedaan. Achteraf kun je dan toch zeggen: wij hebben niet goed gehandeld. Wij kunnen ons daarom voornemen om niet meer op deze manier te werk te gaan en om bestaande gevallen waarin niet juist wordt gehandeld, te herzien. Daarom vraag ik de minister van die bestaande gevallen een overzicht te maken, opdat wij in alle rust kunnen nagaan of de overdracht noodzakelijk is en of het

om wezenlijke zaken gaat. Het kan namelijk ook gaan om wat de minister noemde routinematige aanpassingen van bijvoorbeeld tarieven. Bij de WIA ging het om iets wezenlijks. Ik gaf het voorbeeld van het eigenrisicodragerschap in titel 9 van de WIA. Daar wordt de lagere wetgever de bevoegdheid gegeven om een wezenlijk element te wijzigen. Vanmiddag zei ik al dat het in het debat over een politiek zo belangrijke wet als de WIA wij die wet vanwege dit punt niet konden afwijzen. Dat wil niet zeggen dat je vervolgens niet kunt nagaan of hetgeen men met de wet op dit punt wilde bereiken niet op een constitutioneel meer aanvaardbare manier had kunnen regelen. Daar werd om verzocht.

De opvatting van de minister over artikel 34 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is op zijn minst koddig. Ik meen dat naar algemeen Nederlands spraakgebruik, en niet alleen naar het spraakgebruik onder de rivieren, het zo is dat als er staat dat "in beginsel" iets niet mag, dat inderdaad niet mag, maar dat uitzonderingen toelaatbaar zijn. Ik kijk nu even naar de voorzitter. Zij is deskundige op het gebied van het taalgebruik onder de grote rivieren. Dit is dus de betekenis van "in beginsel". Anders zijn die twee woorden zinloos en hoeven zij niet aan de zin te worden toegevoegd. Worden zij daaraan wel toegevoegd, dan hebben zij de betekenis die ik er zojuist aan gaf. Als de heer Donner dat ontkent, voorzitter, kent hij zijn eigen taal niet. Dat is niet een kwestie van noord en zuid, maar een kwestie van kennis van de Nederlandse taal. Degenen die de Aanwijzingen voor de regelgeving hebben gemaakt, weten dat heel goed. Wellicht hebben zij dat expres gedaan, omdat zij die uitzondering mogelijk wilden maken voor de routinematige aanpassing van de tarieven.

Mijn fractie en de minister hebben een verschil van mening over de uitleg van artikel 81 Grondwet, een wezenlijk onderwerp. Ik vraag de minister om daarop in te gaan. Ik zeg dit niet alleen omdat ik dat vind, dit is een onder staatsrechtbeoefenaren breed gedeelde opvatting, waaronder Besselink cum suis. Ik trek niet de conclusie die de minister trekt dat dus alle bestaande wetten waarin dat speelt niet meer geldig zijn. Dit werd op dat moment in overeenstemming met de Grondwet verklaard, maar dat wil niet zeggen dat je er later niet op terug kunt komen.

De minister stelt de vraag of de motie wel nodig is. Ik vind van wel, want acht jaar lang hebben wij voortdurend van mening verschild over wat kan en niet kan. Waarom willen wij een motie? Om nu eens een piketpaal te slaan, om duidelijk te maken dat dat is wat wij willen. Wij willen in ieder geval dat dit niet meer in nieuwe wetgeving staat en wij willen nagaan of het bij oude wetgeving niet verstandig is om te proberen, hetzelfde doel als in de wet staat te bereiken met andere middelen, wat mij een heel fatsoenlijke doelstelling lijkt voor Eerste Kamer en regering. Het komt mij daarom voor dat de motie niet overbodig is, alleen reeds omdat in de afgelopen acht jaar voortdurend nieuwe voorbeelden naar voren zijn gekomen.

Natuurlijk zijn de Aanwijzingen voor de regelgeving een instrument dat de regering jegens ambtenaren gebruikt, zoals alle beleidsregels. Maar zij hebben tevens een functie naar derden toe. De enige manier waarop ik gedaan kan krijgen dat de Eerste Kamer



niet voortdurend wordt geconfronteerd met hetzelfde probleem, is aanpakken van dat probleem aan de oorsprong. Daar zitten ambtenaren en ministers die wetsvoorstellen maken. Dát wordt in de Aanwijzingen geregeld. Ik hoop dat de minister dat inzicht met mij wil delen. Misschien geef ik de Aanwijzingen daarmee een te hoge status, maar wij zouden er veel plezier van hebben om kennis te nemen van wat erin staat, en daarover regelmatig een debat als dit te hebben.

\*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Met de minister ben ik van mening dat wij inderdaad in de Grondwet geen materieel wetsbegrip kennen, maar wij kennen ook geen leeg wetsbegrip. Artikel 81 is een opdracht aan de wetgever om zorgvuldig met wetgeving om te springen. Dat heeft ook betrekking op de vraag, wanneer wel en niet wordt gedelegeerd. Ik begrijp dat men daarbij subtiel kan zijn. Als in de wet staat dat de wettelijke rente 5% is, maar jaarlijks afhankelijk van de economische omstandigheden kan worden aangepast bij algemene maatregel van bestuur, nadat die in het Staatsblad is verschenen, wijkt men in die algemene maatregel van bestuur af van de bepalingen in de wet. Als in de wet had gestaan dat de wettelijke rente bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld, wijkt men niet af van de wet. Wij kunnen een heel subtiel discussie voeren over de vraag of dat in overeenstemming is met artikel 81 van de Grondwet, maar daarin wil ik praktisch blijven. Waar het om gaat, is dat als over de implementatieproblematiek -- in beginsel geldt dit ook voor andere terreinen -- door de regering wordt gezegd, dat het hier nodig is om de mogelijkheid te krijgen bij algemene maatregel van bestuur af te wijken van regels die in de wet in formele zin zijn vastgelegd, of deze zelfs buiten werking te stellen, zonder dat daaraan door de wetgever zelf een criterium aan is verbonden, de bewijslast dat dit nodig is bij de regering ligt. Wat wij in deze Kamer hebben vastgesteld is dat er met betrekking tot de implementatie veel te gemakkelijk van de figuur van delegatie gebruik is gemaakt en dat dat is gebeurd op basis van opportuniteit met het oog op de achterstand van de implementatie en niet met het oog op de vraag of dat gegeven de wetssystematiek, of de aard van de bepalingen à la de wettelijke rente, nodig zou zijn. Dat is het punt waar het om gaat. Het gaat erom dat daar paal en perk aan gesteld wordt en dat in dat opzicht de aanwijzingen van de regelgeving niet voldoen. Ik houd mij er verre van om met de minister te discussiëren over wat er wel of niet in die Aanwijzingen moet staan, want dat is een zaak van de regering. Als hij ons echter schrijft dat hij het probleem gaat aanpakken door de Aanwijzingen voor de regelgeving te veranderen, mag hij er uiteraard op rekenen dat hij hierover in het debat aangesproken zal worden. Die bal zou ik daarom wil terugkaatsen.

De minister is als voorbeeld nog teruggekomen op het wetsvoorstel van Economische Zaken met betrekking tot de Gaswet et cetera en heeft gewezen op de

concordantielijst. Hij gebruikte als argument dat wij die ook kennen bij overgangsregelingen. Ik vind dat geen overtuigend argument. Dat men bij een wijziging van de wet, waarbij het ene systeem overgaat in een ander systeem, en door middel van de concordantietabellen tracht tot een ordelijke overgang van het ene bestel naar het andere bestel te komen, akkoord, maar daar gaat het hier niet om. In het wetsvoorstel van Economische Zaken wordt simpelweg gezegd: van deze bepalingen kunt u verwachten dat wij die op een ons aangelegen moment als regering buiten werking zullen gaan stellen. Wat er dan voor terugkomt, zien wij niet meer als wetgever. Dat wordt dan door de regering bepaald. Dat vinden wij geen juist systeem, zeker niet als niet overtuigend is aangetoond dat dat nodig is. In dat verband wijs ik op het artikel van Edens in Mediaforum, waarin hij geanalyseerd heeft wat er de afgelopen jaren op deze vier terreinen aan implementatieproblematiek heeft gespeeld. Die implementatie heeft door middel van normale wetgeving kunnen plaatsvinden. Als minister Brinkhorst niet met een beter verhaal komt, zal hij het moeilijk krijgen.

Ik wil er ook op wijzen dat wij echt goed moeten letten op de problematiek. Wij komen daarop terug bij de kwestie van de affectieschade. Er is op dat punt een wetsvoorstel ingediend en dat is behandeld in de Tweede Kamer. Bij algemene maatregel van bestuur wordt de hoogte van de vergoeding vastgesteld en zo nodig ook aangepast aan veranderingen in de economische omstandigheden. Wij lezen in de memorie van antwoord naar aanleiding van het voorlopig verslag van deze Kamer dat de minister overweegt om te zijner tijd wellicht van die bevoegdheid gebruik te maken om tot een gedifferentieerd stelsel van vergoedingen te komen. Ik wil de minister meegeven daar nog eens goed over na te denken, want tegen de Tweede Kamer heeft hij gezegd: om helderheid te hebben werken wij met één vast bedrag dat nabestaanden van slachtoffers kunnen krijgen. Wij krijgen nu echter te horen dat er eigenlijk een addertje onder de bepaling in het wetsvoorstel zit, namelijk dat er misschien toch wel een heel gedifferentieerd stelsel van vergoedingen zal komen. Ik denk dat dat een mooi voorbeeld is -- even buiten de implementatieproblematiek -- van de manier waarop wij níét met delegatie zouden moeten omgaan. Uiteraard zullen mijn fractie en haar woordvoerder, de heer Wagemakers, daar te zijner tijd uitvoerig met de minister over spreken.

\*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de voorzitter. De heer Jurgens merkte op dat hij meende namens de andere woordvoerders in dit debat te spreken. Ik kan zeggen dat hij mij inderdaad de woorden uit de mond heeft genomen. Hij heeft wat dat betreft mijn steun. De heer Van de Beeten heeft dat niet gezegd, maar ook hij heeft mij de woorden uit de mond genomen. Ik ben het dus ook eens met hetgeen de heer Van de Beeten heeft gezegd. Dus zowel het betoog van de heer Jurgens als het betoog van de heer Van de Beeten hoef ik niet te herhalen.

Laat ik een positieve noot in dit debat naar voren brengen. Ik heb de minister horen zeggen dat een experimenteerbepaling en een bepaling waarbij wijziging van tarieven aangekondigd wordt, mogelijk moeten blijven bij algemene maatregel van bestuur. Dat leg ik zo uit dat meer dan dat dus niet mogelijk is. Ik hoor graag van de minister of die conclusie juist is. Ik meen van wel, want ik heb het de minister zo horen zeggen. Dat zou dan prachtig in overeenstemming zijn met de motie die hier is aangekondigd. Ik heb de minister ook horen zeggen dat de Kamer bepaalt of wetten worden aangenomen of niet; als de Kamer het niet eens is met een bepaling waaruit delegatie blijkt, dan moet zij daar niet mee akkoord gaan. Dat is zo. Daar moeten wij dan goed op letten.

Dit debat leidt ertoe dat wetsvoorstellen ter implementatie van EU-richtlijnen zodanig zijn opgesteld dat wij daar "ja" tegen kunnen zeggen. Overigens geldt dat ook voor andere wetgeving. Het is alleen maar verstandig als de minister hetgeen hier besproken is ter harte neemt, zodat wij delegatiebepalingen inderdaad alleen maar als mogelijkheid openhouden als het gaat om experimenteerbepalingen en wijzigingen van de tarieven.

\*N

De heer **Engels** (D66): Mevrouw de voorzitter. Ik bedank de minister nadrukkelijk voor de wijze waarop hij is ingegaan op de inbreng van de verschillende sprekers, met name op de inbreng van mijzelf.

Uiteraard reageer ik eerst even op zijn college staatsrecht. Die voldoening wil ik de minister wel geven. Ik waande mij 25 jaar terug, toen ik wel eens probeerde termen zoals "democratie" of "volkssoevereiniteit" in mijn proefschrift in te breien. Door mijn vanmiddag al genoemde copromotor werd, als hij in een goede bui was, dan in de kantlijn geschreven "duistere wijsheid". Was hij in een minder goede bui, waarschijnlijk veroorzaakt door mijn collega Dölle, dan stond er "zwamneuzerij". Daar kon ik het mee doen. Wat dat betreft, vond ik de minister nog mild.

Ik ben het ermee eens dat het Nederlandse staatsrecht formeel geen volkssoevereiniteit kent. Wij weten allemaal hoe dat komt. Er is altijd nog een eenderde minderheid die een grondwetswijziging kan tegenhouden. Zij doet dat omdat, naar ik heb begrepen, een andere soevereiniteit voorop wordt gesteld. Wij moeten dus zien hoe dat in de toekomst gaat.

Ik heb nadrukkelijk gezegd dat, als het gaat om de beginselen van rechtsstaat en democratie, in de geschiedenis van de staatsfilosofie het beginsel van de volkssoevereiniteit theoretisch-filosofisch een rol heeft gespeeld bij de ontwikkeling van democratie als opvatting en als theorie. Dat vele staatsrechtgeleerden de volkssoevereiniteit toch bij de uitleg van de constitutionele grondwet betrekken, is mij niet ontgaan. Wij kennen vervolgens inderdaad niet een materieel wetsbegrip. Het viel mij op dat de minister deze keer niet begon over de opvattingen van Böhtlingk en Logemann. Dat herinner ik mij nog van een vorige keer. Daar heb ik toen geweldig

veel plezier aan beleefd. Ik ben het eens met hetgeen hier is opgemerkt. Wij kennen dat niet, maar wij kennen wel het primaat van de wetgever. Daar ligt ook een redenering aan ten grondslag. Die heeft met rechtsstaat en democratie en met democratische legitimatie te maken. Ondanks het feit dat wij geen materieel wetsbegrip kennen, vind ik dat uit de constitutionele ordelijkheid voortvloeit dat de wetgever niet zelf moet toestaan dat er sprake zal zijn van gedelegeerde wetgeving die niet in overeenstemming zou zijn met de wet.

Ik dank de minister voor zijn antwoord op mijn vragen over een strakkere regie. Daardoor kan aan de implementatieproblematiek in politiek-bestuurlijke zin tegemoet worden gekomen. Ik dank hem ook voor de uitleg over de twijfels die ik had over een bepaalde terminologie in de brief van 9 maart. Ik begrijp nu precies wat de minister bedoelt. Zijn uitleg bevalt mij beter dan mijn eigen interpretatie van de brief. Het is ook plezierig dat de minister aangeeft dat er eigenlijk eensgezindheid is over de onwenselijkheid van gedelegeerde wetgeving in het kader van implementatie die niet in overeenstemming zou zijn met de wet. Wel ligt er nog het puntje van de constitutionaliteit. Ik vond het terecht dat collega Jurgens daarop inging. De Kamer meent dat de wetgever er niet zelf voor moet kiezen om de Kroon of de minister te machtigen lagere wetgeving te maken die in het kader van de implementatie toch in strijd komt met de wet. Zo begrijp ik de motie, die ik heb medeondertekend, ook. Als de wetgever dat in het verleden heeft gedaan, dan betekent dit dat de wetgever, nu hij zelf degene is die de Grondwet uitlegt en handhaaft, om een of andere reden het probleem niet heeft gezien of niet ernstig vond. In ieder geval vond hij op dat moment dat zozegd voldaan werd aan eisen van constitutionele zuiverheid.

Als er al enige tijd in deze Kamer wordt geconstateerd dat dit toch niet het geval is, volgt daaruit niet de conclusie dat alle regelgeving die heeft plaatsgevonden, moet worden teruggenomen of aanvechtbaar is voor de rechter, want de wetgever heeft die beslissingen genomen en die machtigingen verstrekt. De wetgever heeft naar mijn oordeel wel de constitutionele plicht, en dat vind ik ook een element van ordelijkheid, om te kijken of men op die weg kan terugkeren om te komen tot beter gekwalificeerde wetgeving, die beter voldoet aan eisen van rechtsstatelijkheid en in mijn opvatting ook van democratie.

Ik snap wel dat de minister zegt dat er formeel geen sprake is van unconstitutionaliteit; wij hebben geen regelgeving die in strijd is met de Grondwet, want wat hebben wij dan. Zo zie ik het dan ook niet, maar er is wel een constitutionele verantwoordelijkheid, zowel van de regering als van de Kamers, die in deze motie nadrukkelijk tot uitdrukking wordt gebracht. Daarom vind ik de motie niet overbodig.

Het is wel een typische Jurgensmotie, zeg ik met alle eerbied. Ik begrijp wel dat er altijd iets in gevonden kan worden wat de minister zelf niet zo zou hebben opgeschreven, maar zowel de intentie van de motie als de crux van de aangeduide problematiek is buitengewoon serieus en past heel goed in het werk van deze Kamer. Mijn fractie heeft geoordeeld dat deze motie absoluut niet overbodig is.

\*N

Minister **Donner**: Voorzitter. Het is niet mijn bedoeling om de discussie over artikel 81 over te doen, zoals aanvankelijk werd gezegd, maar ik denk dat dit toch wel een rol speelt. Ik denk dat ik dat ook duidelijk kan maken. Ik ben het niet oneens met de opmerking van de heer Jurgens dat de wet niet gewijzigd kan worden door wat anders dan de wet. Dat is ook de implicatie van artikel 81. Ik ben het ook eens met de heer Van de Beeten dat delegatie op een gegeven moment zo ruim kan zijn dat je inderdaad niet meer moet spreken van delegatie, maar van attributie van bevoegdheid. Dat is ook geen punt.

Ik stel wel vast dat bij de bepalingen waarover wij het hebben, de wet in formele zin niet gewijzigd wordt. De lagere wetgever doet wat de wetgever hem heeft toegestaan c.q. opgedragen, namelijk de regeling bij AMvB op een bepaald onderdeel veranderen. Om die reden ben ik van mening dat het niet in strijd is met artikel 81. Er wordt nog steeds voldaan aan de eis van artikel 81 dat de wet wordt vastgesteld door regering en Staten-Generaal gezamenlijk. Dat is wat ik bedoelde met: de wet is de wet, omdat er wet op staat.

Als de wet de mogelijkheid bevat om bij algemene maatregel van bestuur op een bepaald onderdeel een andere regeling op te nemen, kan het moment komen dat de delegatie zo ruim is als waar de heer Van de Beeten op doelde. Delegatie moet wel criteria bevatten over wat de intentie is van de hogere wetgeving bij het toestaan om regels vast te stellen. Dat is niet in strijd met artikel 81. Als wij het hebben over de competentie van de wetgever, zitten wij in hoofdstuk 7 van de Grondwet.

De heer **Jurgens** (PvdA): In februari 2005 hebben de minister en ik nog van gedachten gewisseld over de vraag van Duns Scotus of Onze Lieve Heer al dan niet een steen kan maken die voor hem te zwaar is om op te tillen. De minister geeft toe dat artikel 81 van de Grondwet stelt dat de wet door de wet moet worden veranderd. Als een AMvB de wet verandert, is dat niet de wet die de wet verandert maar de AMvB. Of leest de minister in de AMvB dat het eigenlijk een wet is? Feitelijk is het een AMvB.

Minister **Donner**: De AMvB wijzigt de wet niet. De AMvB doet immers wat de wet heeft voorzien. Er is dus geen sprake van actis contraris.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik heb in 1971 in de Tweede Kamer de discussie meegemaakt over de Sanctiewet. Mevrouw Van Leeuwen was toen medelid. Namens de KVP-fractie stelde de heer Van Schaik toen belangrijke vragen over deze kwestie. Mag een algemene sanctiewet de regering tot zaken machtigen die in strijd zijn met de wet? Dat was een goede en vergaande discussie. De vraag

is of in de wet exact is geformuleerd wat in de AMvB moet komen staan, zodat die AMvB in feite in plaats van de wet komt. Het genoemde voorbeeld is het wijzigen van tarieven. Als in de wet staat dat het tarief bij AMvB van 2% naar 3% mag worden verhoogd, maakt de wet die stijging mogelijk. In dit geval gaat het echter om een zeer brede delegatie en bovendien om toekomstige en onzekere wetgeving van de Europese Unie. Nu wordt mogelijk gemaakt om bepalingen daarvan om te zetten in Nederlandse regelgeving in strijd met de wet. Het is daarmee onvoldoende duidelijk door de wetgever bepaald. Dit is een fundamentele discussie over de mate van delegatie. Als de minister dit goedkeurt, gaat hij buitengewoon ver op weg naar blanco delegatie.

Minister **Donner**: Dat is de discussie: is er sprake van blanco delegatie en dus van attributie van bevoegdheid, zeker als de bepalingen materieel strijdig zijn met de wet? Ik ben van mening dat zo lang de wet er toestemming toe geeft en er sprake is van delegatie, er formeel geen sprake is van strijdigheid met de wet of met de Grondwet. Artikel 81 bevat immers geen materieel wetgevingsbegrip maar een formeel wetgevingsbegrip. De actus contrarius slaat op de formele wet, namelijk dat een regeling op dezelfde wijze wordt ingetrokken als waarop die is vastgesteld. In dit geval, bij deze bepalingen, heeft de wetgever bepaald dat bij volgende regelgeving en bij AMvB iets anders bepaald mag worden dan de wetgever aangeeft.

Als dit op een onbepaalde wijze plaatsvindt, kan er sprake zijn van attributie van bevoegdheid om bij regelgeving iets totaal anders vast te leggen. Dat kan gebeuren. Wij zijn het erover eens dat dit ongewenst is vanwege de rechtsonzekerheid. In de gevallen waarover wij spreken, is er echter geen sprake van attributie van bevoegdheid. Het is immers duidelijk dat het gaat om de implementatie van verplichtingen die de Nederlandse staat moet uitvoeren, voortvloeiende uit bepaalde richtlijnen. Met de aanvaarding van de verdragen van de Europese Gemeenschap en de Europese Unie hebben wij de keuze al weggegeven. De discussie wat noodzakelijk is en wat er uit voortvloeit, kan door de rechter beoordeeld worden in de zin of delegatie terecht of onterecht is gebruikt. Het gaat ten principale niet om een open delegatie omdat uitdrukkelijk wordt verwezen naar implementatie van richtlijnen. Het is niet anders dan wanneer de wetgeving een glijdende verwijzing geeft naar een bepaling van een richtlijn. Ook dan is onzeker hoe de bepaling in de toekomst zal leiden. Dat is immers afhankelijk van een beslissing die de Europese wetgever nog moet nemen. Het is een algemeen aanvaarde techniek dat er verwezen kan worden naar toekomstige wijzigingen van Europese regelgeving. Dit is vanwege het feit dat deze uit hoofde van onze eigen Grondwet verplichtend zijn voor de Nederlandse Staat. Ik ben het volstrekt eens met de stelling dat zo een onwenselijke rechtsonzekerheid ontstaat en dat het daarom moet worden teruggedrongen. Ik ben het er echter niet mee eens dat het in strijd zou zijn met het bepaalde in artikel 81. In dat licht ben ik het ook eens met de heer Van de Beeten als hij zegt: delegatie veronderstelt dat er criteria zijn en dat is bepaald waarop de delegatie betrekking heeft, omdat het anders attributie van

bevoegdheid wordt. De vraag is of er in dit geval sprake is van attributie van bevoegdheid. Zolang er sprake is van delegatie, is er echter geen strijd met de formele wet want die staat het toe.

De heer **Engels** (D66): Eigenlijk was ik mijn vraag weer vergeten, maar gelukkig helpt de minister mij geweldig. Hij is nu weer precies op het punt waar ik eerder mijn vraag wilde stellen. Volgens hem is er formeel geen sprake van strijdigheid want de wetgever heeft het zelf goed gevonden. Kijkend naar de plaats en de betekenis van de wet en de wetgever, kan het echter eigenlijk niet zo zijn -- ook niet in ons open staatsbestel en zonder dat wij volkssoevereiniteit hebben -- dat de wetgever dat pad is opgegaan. Zou het in dat licht niet voor de hand liggen om ervoor te zorgen dat wij niet meer voor dit soort vragen worden gesteld door deze tegenstelling weg te werken? Formeel is het in de haak, maar materieel kan het eigenlijk niet.

Minister **Donner**: Op dat punt heb ik een- en andermaal, nu en een jaar geleden, betoogd dat ik de gevoelens van de Kamer deel dat dit een ongewenste ontwikkeling is. Waar er in het verleden wellicht te gemakkelijk naar dit soort bepalingen is gegrepen, is er reden om dat opnieuw te bezien. Daarover bestaat dus geen verschil van mening. Het enige wat ik stel, is dat dit niet kan worden afgeleid uit artikel 81, maar wel uit de wenselijkheid ten aanzien van het wetgevingsbeleid. Dat is ook wat in aanwijzing 34 is neergelegd. Ik ben gaarne bereid om te bezien hoe dat wellicht kan aangescherpt.

De heer **Engels** (D66): Dat de wetgever tot nu toe dat pad in een aantal gevallen wel heeft bewandeld, kan dus niet tot de conclusie leiden dat daarmee sprake is van onrechtmatige regelgeving in formele zin.

Minister **Donner**: Er is inderdaad geen sprake van onrechtmatige wetgeving. Dat laat onverlet dat waar de wetgever in het verleden dat pad heeft bewandeld, er geen reden is om voort te gaan op dat pad.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik constateer dat de minister en ik sinds februari vorig jaar weer nader tot elkaar zijn gekomen op dit punt. Er zijn nog twee nuances die ik wil aanbrengen. Uit artikel 81 van de Grondwet leid ik de opdracht aan de wetgever af om terughoudend te zijn met delegatie; de minister onderschrijft dat waarschijnlijk. Indien men als wetgever te opportunistisch en te gemakzuchtig met delegatie omgaat, is dat wel degelijk onconstitutioneel, in die zin dat men zijn taak als wetgever op die manier verzaakt.

De minister zegt dat de richtlijnen ons verplichten tot implementatie; op zich heeft hij daarin gelijk. Als de richtlijnen zich lenen voor directe werking, dan is die werking er echter ook zonder implementatie in de Nederlandse rechtsorde. Daar waar ze moeten worden

geïmplementeerd, zal dat doorgaans nodig zijn omdat de richtlijn keuzes laat. Aan die keuzes kom de formele wetgever niet toe als men die heeft weggegeven door tegen de Kroon te zeggen: doe dat maar bij AMvB.

Minister **Donner**: Laat er over die tweede nuance geen misverstand bestaan: ik ben het ermee eens dat richtlijnen vaak meer keuzes laten dan men aanvankelijk probeert te presenteren. Er kan wel degelijk reden zijn om dit punt nader te bekijken. Verder ben ik het er materieel mee eens dat een wetgever niet zo ruim moet gaan delegeren dat vrijwel alles bij gedelegeerde wetgeving wordt vastgesteld. Dan gaat het echter om de grens tussen wat juridisch nog delegatie heet en waar delegatie attributie van bevoegdheid wordt. Die grens is er wel degelijk en die wordt gehandhaafd door de rechter. Dat is geen toetsing van wetgeving maar het beoordelen van de vraag of regelgeving wel of niet terecht is vastgesteld. De cijfers geven aan dat Nederland ruim gebruikmaakt van de delegatiemogelijkheden. Een ruime delegatiemogelijkheid is wat anders dan het delegeren van de bevoegdheid om eventueel materieel andere regels vast te stellen dan er in de wet vastliggen. Dat tweede is nog ongewenster dan het eerste, namelijk te ruime delegatiebepalingen zonder dat er een duidelijk richtsnoer is waartoe die gebruikt moeten worden. Dan kan namelijk de onzekerheid bestaan of er geen sprake is van attributie van bevoegdheid.

De opmerking over de wet betreffende affectieschade zal ik mee naar huis nemen. Ik zal nog eens kijken hoe het zit. Mevrouw Broekers zegt dat er beter op wetgeving moet worden gelet. Dat is geen oproep aan deze Kamer om verder alle wetgeving op dit terrein te blokkeren, maar het blijft een voortdurende afweging tussen de behoefte om Europese wetgeving voortvarend te implementeren en de vraag in hoeverre dat verantwoord is. Wanneer is er sprake van verplichtingen waarbij het niet zinvol meer is om opnieuw de keuzes die daaraan ten grondslag liggen in de Kamers te overwegen? Wanneer is er sprake van verplichtingen die zo ruim zijn dat het alleszins verantwoord is om dat opnieuw in beide Kamers van de Staten-Generaal af te wegen?

Verschillende woordvoerders hebben het legaliteitsbeginsel genoemd. Ik kan het proefschrift van de heer Van der Pot warm aanbevelen. Hieruit kan worden afgeleid dat de wetgever in 1886 ook de AMvB-wetgever als oorspronkelijke wetgever heeft gehandhaafd, behoudens als bepalingen bij strafbepaling moeten worden gehandhaafd. Dat is echter een ander debat dat ik hier niet zal voeren. Ook de wetgever maakt heden ten dagen nog gebruik van die mogelijkheid. In die zin hoeft niet alles op de wet in formele zin te worden teruggeleid.

Ik heb gezegd dat de motie een ondersteuning is van het standpunt dat ik hier heb ingenomen, behoudens op de kwalificatie of iets al dan niet constitutioneel toelaatbaar is. Als wordt gesproken over wenselijkheid, dan ben ik het daar geheel mee eens. De ruimte die nu al in de aanwijzing zit op andere punten dan het punt van implementatie, is gewenst. Uiteraard zal ik mijn collega's vertellen over de warme steun die ik hier in deze Kamer heb gekregen voor mijn opvattingen. Voor het overige

## **GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

---

denk ik niet dat dit het laatste debat is dat wij over dit onderwerp zullen hebben.

De heer **Jurgens** (PvdA): Als de minister zich opmaakt om iets dergelijks in de ministerraad te melden, ben ik best bereid om een handtekeningactie te houden om de minister te ondersteunen.

Minister **Donner**: Dank u.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, volgende week over de ingediende motie te stemmen.

\*\*

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 21.05 uur tot 21.15 uur geschorst.

**Voorzitter: Jurgens**

\*B

\*!Onderwijs\*!

Aan de orde is de voortzetting van het **beleidsdebat** in het kader van het **onderdeel Onderwijs van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2006 (30300-VIII)**.

\*N

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister voor haar antwoorden. Dat is vaak een beleefdheidsfrase, maar ik meen het oprecht, niet alleen omdat de antwoorden helder waren, maar ook omdat de toonzetting van het debat aangenaam en constructief was.

De minister heeft gezegd dat de wettelijke positie van ouders moet worden verbeterd. Ik kan mij daar in grote lijnen wel in vinden, maar er ligt een spanningsveld met het geven van een grotere stem aan onderwijsgeevenden. Ook de positie van de ouders kent grenzen. Bij de verwijzing en de indicatie voor het speciaal onderwijs ligt er een aantal aanzienlijke problemen.

De minister heeft gezegd dat de heer Van Eijck een aantal zwakheden heeft geconstateerd in de verhouding tussen de bestuurlijke en de uitvoerende regie.

Deze ken ik ook. Mijn fractie vindt dat de minister met een reactie daarop niet hoeft te wachten op de heer Van Eijck; de minister kan zelf een aantal voorzetten doen.

Met betrekking tot de positie van de leraren is de vraag gesteld hoe het zo ver heeft kunnen komen. Een deel van het antwoord ligt in de bezuinigingen die hebben plaatsgevonden. Deze hadden niet alleen betrekking op de salariering, maar ook op de kwalificaties die de leraren moesten hebben. Ik herinner mij van een aantal jaren geleden dat met vond dat een leraar Duits ook wel Frans kon geven. Er was weinig respect voor het vak dat een docent beheerste; hij kon eigenlijk alles wel geven. Dat doet het imago van de leraar geen goed. De overheid anticipeerde in haar beleid niet op het teruglopende aantal leerlingen. Dit betekende dat scholen met elkaar moesten concurreren voor hun leerlingen. Leraren waren bovendien niet zeker meer van hun baan. Die combinatie heeft ertoe geleid dat directies in een aantal gevallen hun leraren heel erg in de kou hebben laten staan als er problemen waren tussen leraren en ouders of leerlingen. Toen ikzelf naar school ging, had het beroep van leraar aanzien. Ik heb nog twee kinderen thuis wonen die op de middelbare school zitten en ik krijg dus ook een hoop van dat grut over de vloer. Als ik hen hoor praten over hun toekomstperspectief, dan beschouwen zij het beroep van leraar als een beroep voor losers. Van sommige van die jongeren denk ik: dat is een geboren leraar. Zij moeten er echter niet aan denken, want als je alles kunt worden, dan word je toch geen leraar. Er is dus wel degelijk een grote inhaalslag te maken. De minister vindt dat ook mensen die in het onderwijs werken, financieel moeten kunnen doorgroeien, maar de praktijk wijst uit dat dit niet zo is en dat het alleen voor managementfuncties geldt. Een ander symptoom van hetzelfde verschijnsel is dat in het vmbo heel veel onbevoegde en onderbevoegde leerkrachten werken. Wij moeten daarvan af. Het zwaarste werk gebeurt voor de klas. Wij moeten toe naar een systeem waarin de best betaalde mensen de zwaarste klussen doen. Die zwaarste klussen worden niet in het management verricht, maar in de klas zelf.

Over de inspectie merk ik het volgende op. Minder verticaal toezicht vraagt om de kunst van het loslaten. Dit is een prachtige volzin, maar mijn fractie is niet overtuigd van de noodzaak of zelfs maar de wenselijkheid van minder toezicht. Zij kan zich best voorstellen dat de inspectie op minder items gaat controleren -- daar heeft de heer Klink het ook over gehad -- maar ik heb ooit ergens in een inspectierapport gelezen dat de inspectie controleerde op de vraag of leerlingen wel in voldoende mate verantwoordelijk waren voor hun eigen leerproces. Dat ging over het primair onderwijs! Ik moet er toch niet aan denken. Dat gaat te ver. Dit wil alleen niet zeggen dat het toezicht van de inspectie kan vervallen of zelfs aanzienlijk verminderd kan worden. Mijn fractie houdt vast aan een jaarlijks of in ieder geval tweejaarlijks bezoek van de inspectie, want het gaat niet alleen om het kunnen loslaten, maar ook om het willen vasthouden. Dat is de keerzijde van dezelfde medaille. Het onderwijs is daar in alle opzichten belangrijk genoeg voor.

\*N

De heer **Klink** (CDA): Voorzitter. Ook ik wil een paar opmerkingen maken. Ik dank de minister voor de beantwoording van de vragen en sluit mij graag aan bij de opmerkingen over de toonzetting daarvan. Ik vind het op zichzelf verheugend dat de minister welwillend tegenover het idee van een bindende voordracht voor de raad van toezicht van de zijde van de ouders staat en dat zij de maatschappelijke onderneming wil betrekken bij de afwegingen rondom good governance. Ik hoop dat het daar niet bij blijft, maar dat het ook gevolgen heeft.

Ook ik heb mij in de eerste termijn en eigenlijk naar aanleiding van het betoog van zo-even afgevraagd hoe het zover heeft kunnen komen. Bezuinigingen hebben ontegenzeggelijk een rol gespeeld evenals de emancipatie in algemene zin. Het scholingsniveau van mensen is toegenomen en de leerkracht is qua reputatie en dergelijke meer op een gelijke hoogte gekomen. Ik herinner mij van mijn jeugd dat een leerkracht echt wel wat was op grond van het feit dat hij een van de weinigen was die een hogere schoolopleiding had. Ook heeft naar mijn overtuiging het feit meegespeeld dat de politiek een behoorlijke aanslag op het onderwijs heeft willen plegen via het studiehuis, de basisvorming enzovoorts. Daar zijn verschillende politieke partijen verantwoordelijk voor. Hier heb ik al meerdere keren op gewezen, dus ik zal er nu niet lang bij stilstaan. Mij lijkt in ieder geval dat de kentering die de afgelopen jaren is ingezet, goed is, want het voorgaande heeft geleid tot frustratie in het onderwijs. Zo haalde ik al voorbeelden van mensen aan die zich in feite niet met de concepten konden verzoenen, maar ondertussen wel heel graag kennis wilden overdragen. Zij verlieten het onderwijs daarna. Het gevolg ervan is ook geweest dat er te weinig variatie in het onderwijs zat en dat het onderwijs op zijn minst optisch te weinig keuzemogelijkheden bood. Belangrijker nog is wat telt in de sfeer van de good governance, namelijk dat op het moment dat de inspectie te weinig distantie heeft, wij kritisch vermogen en kritische zin verliezen, zeker als daar nog stimulerend toezicht aan wordt gekoppeld. Dan ben je in feite namelijk onderwijsconcepten aan het stimuleren die via de toets op de resultaten weer moeten worden gecontroleerd. Dat is een dubbelzinnige positie, zoals ik net al memoreerde. Daarom heeft mijn fractie voorgesteld om de inspectie terug te laten gaan naar de kern, naar resultaten, naar de opbouw en de structuur van het onderwijs en naar de tussentijdse toetsing die ons doet vertrouwen op een goede einduitkomst.

In dit verband wil ik over de universiteiten en de hogescholen het volgende zeggen. De minister stelde dat er aanvankelijk talloze klachten over de leervaardigheden waren, maar dat wij nu kennelijk via de varkenscyclus in een periode zitten waarin geklaagd wordt over het gebrek aan vakkennis. Daarom vraag ik mij af of de relaties tussen universiteiten, hogescholen en de scholen voor voortgezet onderwijs niet rechtstreeks moeten zijn. Waarom zouden klachten moeten lopen via wet- en regelgeving en via de overheid? Als de relaties rechtstreeks zijn, ontsnapt in ieder geval de overheid aan de varkenscyclus, kun je sneller bijbuigen enzovoorts. In de tweede plaats vraag ik

mij af hoe het met de examens zit. Als er klachten zijn over leervaardigheden, terwijl er op zichzelf volgens de verschillende publicaties die ik heb gelezen aan de examens niet zo veel veranderd is, trek ik de conclusie dat de examens niet of onvoldoende de vakkennis afdekken die je verondersteld wordt te hebben bij een hogere onderwijsopleiding of een wetenschappelijke onderwijsopleiding. Vertonen de exameneisen dan wel schoolonderzoeken lacunes? Heeft de minister hier inzicht in? Zij is ook maar een mens en hoeft dus niet alles te weten, maar wellicht weet zij dit wel.

Mevrouw Dupuis sneed het onderwerp van de leerkrachten en de opleiding aan. Ik heb ervaring met mensen in mijn omgeving die als zijinstromer het onderwijs in wilden. Zij zijn binnen een jaar afgehaakt, niet zozeer omdat zij het vak dat zij wilden studeren niet leuk vonden of dat tegenviel, als wel omdat er onwaarschijnlijk veel didactiek, zelfreflectie en feedbackprocessen, om dat woord nog maar eens te gebruiken, in dat curriculum zaten. Daar koos men dat vak eigenlijk niet voor. Ik begrijp best dat je over didactische vaardigheden moet beschikken, maar in mijn beleving schieten wij door wanneer dit een belemmering aan het worden is. Zeker voor de zij-instroom is dat naar mijn mening geen goede zaak.

Ook ik wil een enkele opmerking maken over de salarissen. Het is goed om te weten dat de inschalingen van management en leerkrachten niet van bovenaf zijn voorgeschreven of in beton zijn gegoten. Misschien dat dit in den brede toch wat minder bekend is. Er is kennelijk meer variatie in mogelijk dan velen weten. Ook hierop zouden schoolbesturen en raden van toezicht best kunnen worden aangesproken. Ik ben mij ervan bewust dat ik mij op glas ijs begeef, want ik ken de structuur niet tot in alle details.

Ik zou mij kunnen voorstellen dat er wat moet gebeuren ten aanzien van vmbo enerzijds en het meer theoretische onderwijs op havo en vwo anderzijds. Ik weet niet in hoeverre daartussen salarisniveauverschillen bestaan. Ik veronderstel dat salarisniveauverschillen, als deze bestaan, zullen zijn ontstaan in de periode dat langer studeren iets aangaf met betrekking tot de prestatie die mensen moesten leveren alvorens zij het onderwijs in konden. Op dit moment zou het wel eens het geval kunnen zijn dat de prestatie die een leerkracht in het vmbo moet leveren door de aard van het werk groter is dan de prestatie die wordt verwacht van zijn collega op havo of vwo, of minstens even groot. Ik weet niet of er ruimte voor is, maar het kwam bij mij op dat er eens gekeken zou moeten worden of hierin voldoende balans bestaat.

Ik wil nog even iets zeggen over de raad van toezicht. Ik heb er zelf voor gepleit om naar analogie van de raad van commissarissen een deelnemersvergadering te organiseren. Vroeger heette dat gewoon een algemene ledenvergadering. Daarop hoeft niet alles te worden beslist. Ik kan mij echter heel goed voorstellen dat in het kader van een maatschappelijke onderneming een deelnemersvergadering let op identiteit, pedagogisch concept en de resultaten van het onderwijs en dat de raad van toezicht daarover verantwoording aflegt. De input van de inspectie kan een steuntje in de rug zijn als mensen de resultaten kennen. Ik ben van mening dat het mogelijk

moet zijn om productieve combinaties te maken die wij nog te weinig hebben verkend, maar die belangrijk zijn voor de inbedding van scholen in de samenleving en de positie tegenover ouders. Dit wil niet zeggen dat ouders alles te beslissen krijgen, integendeel. Maar door ouders moet een raad van toezicht op de genoemde drie punten aangesproken worden. Die kunnen wettelijk worden verankerd, evenals dat is gebeurd met betrekking tot de raden van commissarissen en structuurvennoten. Zo vreemd is het dus allemaal niet.

Mevrouw Linthorst heeft al het een en ander gezegd over het verticaal toezicht. Ik ben van mening dat niet de resultaten van scholen bepalend zouden moeten zijn voor de proportionaliteit van het toezicht, maar de vraag of het intern kwaliteitssysteem deugt. Elke school moet zich kunnen spiegelen en er nog een schepje bovenop willen doen. Dat geldt ook voor scholen die wat makkelijker goede resultaten boeken.

Het lijkt mij dat de frequentie van de meetmomenten door de inspectie toch weer iets anders is dan de intensiteit van het toezicht. Ik kan mij ten aanzien van de intensiteit wel een voorstelling maken voor wat betreft de proportionaliteit. Ik acht het van belang dat jaarlijks, of in ieder geval met vastgestelde tussenpozen, wordt geverifieerd of de interne toezichtsystemen werken.

Mijn laatste opmerking heeft te maken met de nieuwe zorgstructuur in het voortgezet onderwijs. Ik had dat thema zelf niet aangesneden. Er komt dus kennelijk een zorgplicht van het regulier onderwijs voor de zorgleerlingen. Dat is althans de intentie. In de notitie over de vernieuwing van de zorgstructuren wordt gesteld dat het bovenschoolse management en de besturen een cruciale rol spelen. Zij maken afspraken in de regio over samenwerking. Daarna volgt de zin: "Zeker voor eenpitters en kleine besturen wordt samenwerken essentieel." Mijn vraag luidt in hoeverre er dan opnieuw toch weer een opwaartse druk zal ontstaan op het schoolniveau en op bestuurlijk niveau.

\*N

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Voorzitter. Ook ik dank de minister voor haar beantwoording, zij het met reserves. De feestjes en partijen spreken ons niet aan. Dat is niet de manier waarop de Eerste Kamer aan informatie komt. Wij kunnen goed lezen. Wij lezen veel. Wie goed leest, constateert de afwezigheid van de leraar in wet- en regelgeving. Dat wordt naar de mening van de VVD-fractie niet weerlegd door het feit dat er hier en daar wel degelijk specifiek op de leraar gerichte regelgeving plaatsvindt. Het gaat om de algemene wetgeving die voortdurend van OCW afkomt. Als je die goed leest, moet je vaststellen dat de leraar daarin bijzonder weinig wordt gehoord zo niet helemaal afwezig is. Ik daag de minister uit om ze dan toch maar eens vanuit die optiek te lezen. Ik heb als voorbeeld genoemd -- de minister is daar niet op ingegaan; misschien heb ik het gemist, maar dat kan ik mij bijna niet voorstellen -- een regelgeving waarvoor de minister overigens niet primair verantwoordelijk is. Als ik

het mij goed herinner, hebben wij die regelgeving in 2002 met elkaar besproken. Het gaat dan om de wetgeving in het kader van Weer Samen naar School. Als je de stukken leest, zie je dat de leraar absoluut afwezig is in de memorie van toelichting, in de wetgeving, in de discussie hierover en vooral in de antwoorden van de minister.

Die trend wordt voortgezet -- de minister heeft hier niets over gezegd, maar dit is voor de VVD-fractie een ernstig punt van kritiek -- in alle beleidsvoorstellen waarin het gaat om een zorgcomponent in het onderwijs, een zorgplicht voor de scholen en een zorgstelsel in de scholen. Het is de vraag of dit niet nog meer afbreuk doet aan de basale competentie van de leraar, waaraan wij zo hechten. Waarom heeft de minister hier helemaal niet op gereageerd? Betekent dit dat zij het met de VVD-fractie eens is dat dit een afwijking is van de regel en dat het afbreuk doet aan de positie van de leraar? De leraar wordt dan namelijk opgepadeld met nog meer specifieke eisen aan zijn beroep, terwijl de kern van het beroep daarin niet naar voren komt. De kern van het beroep is niet het geven van zorg; dat hoort echt bij een ander departement. De leraar is er om kennis over te dragen en kinderen tot burger te vormen, maar de leraar is geen zorgverlener. De VVD-fractie hoort hierop graag het commentaar van de minister.

\*N

De heer **Van Raak** (SP): De minister prikkelde mijn verbeelding. Zij was erg gelukkig met onze inbreng, maar soms vervielen woordvoerders volgens haar ook tot praatjes die eigenlijk op feestjes en partijen thuishoren. Ik vraag mij af wie van ons dat zouden zijn. Het waren toch niet mevrouw Linthorst of de heer Klink, want zij hadden doorwrochte betogen. De heer Van der Lans had een algemeen betoog, maar een algemeen betoog hoor je nooit op feestjes. Was het prof. Schuurman of prof. Dupuis of zou ik het zijn? Nee, ik kan het niet zijn geweest, want ik bezoek nooit feestjes of partijen. De frustraties die leraren hebben, werden mij duidelijk uit literatuur en vooral uit werkbezoeken en persoonlijke gesprekken. Een van de klachten was juist dat er weinig aandacht is voor de klachten en de frustraties van leraren. Het zou in ieder geval niet goed zijn als die klachten worden afgedaan als borrelpraat, maar dat zal de minister ongetwijfeld niet bedoeld hebben.

Ik zie nog die zaal voor mij met 150 leraren uit het basisonderwijs. Zij waren echt gefrustreerd en vroegen zich af waarom er niemand naar hen luisterde, terwijl zij toch petjes op hadden gedaan en gewapend met fluitjes op zaterdagmiddag met de bus naar een grote hal waren gegaan. Ik heb hun uitgelegd dat dát niet zo veel indruk maakt. Ik heb hun voorgesteld om een dagje te gaan staken. Het zou fantastisch zijn als alle leraren basisonderwijs één dag zouden staken; dan staat het hele land stil. Zo hebben zij veel meer invloed dan welke andere beroepsgroep dan ook. Dat is dus misschien een manier om aandacht te vragen. Ik heb het gesuggereerd en wie weet, komt het er nog van. Ik zal er in ieder geval mijn medewerking aan geven.

De minister heeft vandaag in het debat wel een belangrijke stap gezet. Zij wil namelijk meer vrijheid bieden aan scholen, dus de schoolbesturen. Dit is volgens haar een middel om de bemoeienis en de bureaucratie in de klas te beperken. Zij gaf echter ook toe dat schoolmanagers hier lang niet altijd in slagen. Leraren gaan zich, als zij zich eenmaal gaan bezighouden met de organisatie, te vaak gedragen als managers, slechte managers. In die hoedanigheid bemoeien zij zich bovenmatig met leraren en overladen hen met nog meer pedagogiek en bureaucratie. Hoe kunnen wij de schoolmanagers leren om de school goed te besturen? In haar beleidsnota Governance in het onderwijs spreekt de minister van een veelkleurig, meervoudig en dynamisch onderwijsstelsel. In haar eerste termijn zei ze dat schoolbesturen de plicht hebben tot serieus overleg. "Plicht" klinkt heel hard en krachtig, maar "serieus overleg" klinkt weer een stuk minder krachtig.

De minister probeert een complexe werkelijkheid aan te vatten met een systeem van "fine balances" tussen de gemeente, schoolbesturen, ouders, leraren en inspectie. Ik zou die complexe werkelijkheid ook willen aanpakken met flinke sturing en regie; misschien scheiden hier onze wegen. Het dynamisch onderwijsstelsel van de minister kan goed aansluiten bij de complexe werkelijkheid, maar wij vrezen dat in al deze dynamiek wel eens onduidelijk blijft wie uiteindelijk verantwoordelijk is. De minister noemde zelf de afhakers in Amsterdam al. Jeugdzorg, gemeente, scholen en anderen vormden een mooi dynamisch geheel, maar het werkt niet; de helft van de afhakers verdwijnt uit beeld. Wie heeft hier de regie? Wie is uiteindelijk verantwoordelijk? Ik zie in het onderwijs veel pedagogische en didactische modi. Een aantal is al genoemd: de basisvorming, het studiehuis, het nieuwe leren, competentieleren et cetera. Waarom hebben wij die modi en waar komen ze vandaan? Waarom worden ze door scholen zo snel overgenomen? Is dit te verklaren als juist een behoefte aan regie bij scholen, die in hun vrijheid soms wat verweesd raken en gevoelig worden voor bemoeienis van zelfverkleerde deskundigen?

**De voorzitter:** De heer Van der Lans heeft zich afgemeld wegens een lichte ongesteldheid. Ik moet hem excuseren.  
\*\*

\*N

**Minister Van der Hoeven:** Voorzitter. Ik dank de Kamer voor de positieve reacties. Ik denk dat het goed is dat wij op een aantal punten zaken hebben uitgediept, ook in de interrupties. Dat leidt tot een beter resultaat.

Ik begin met de inbreng van mevrouw Linthorst. De wettelijke positie van de ouders versterken, is een dilemma. Aan de ene kant vinden wij dat deze positie versterkt moet worden, ook om ervoor te zorgen dat ouders sterker bij het onderwijs van hun kinderen, maar ook bij de school betrokken worden. Aan de andere kant zie je dat dit zijn grenzen heeft, omdat het belang van de ene ouder wel

eens haaks kan staan, niet alleen op het belang van de andere ouder, maar ook op het belang van de school. Dergelijke situaties doen zich voor. Aan de ene kant is er de wettelijke positie. Die positie moet gewoon versterkt worden, ook in de medezeggenschap. Aan de andere kant is er de positie van de individuele ouder. Die positie kan bijvoorbeeld versterkt worden door het klachtrecht te verbeteren -- ook daar zit een probleem -- maar ook door ervoor te zorgen dat het ene belang niet met het andere belang in conflict komt.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Ik bedoelde eigenlijk dat het belang van de ouders soms ook zelfs in strijd kan zijn met het belang van het kind.

**Minister Van der Hoeven:** Ja, dat is nog veel erger, dat klopt. U en ik kennen de voorbeelden uit Amsterdam, waar een kind in feite naar het zmlk-onderwijs zou moeten, maar waar de ouders weigeren om daarvoor een handtekening te plaatsen. Daar gebeurt iets wat niemand wil. Je kunt dan twee dingen doen. Op de eerste plaats kun je aan de ouders het waarom duidelijk maken. De ouders denken dat er een etiket op het kind wordt geplakt door een dergelijke schoolkeuze. Op de tweede plaats zal je soms via dwang zaken moeten regelen. Daar heb ik anderen voor nodig, onder anderen mijn collega van Justitie. Ook al zou je het willen, je kunt niet alle situaties oplossen; dat dilemma zie ik.

Mevrouw Linthorst sprak verder over de bestuurlijke regie en de uitvoerende regie. Zij vindt dat wij niet hoeven te wachten op Steven van Eijck, maar dat wij het maar moeten doen. Dat gaat echter niet. Wij moeten immers in het kader van Operatie Jong samenwerken met andere departementen. Het verschil tussen bestuurlijke en uitvoerende regie geldt niet alleen voor het onderwijsgedeelte maar ook voor de organisaties die er uit anderen hoofde bij zijn betrokken. Daar is hetzelfde probleem aan de orde. Dan moet je in één keer goed doorpakken en het lijkt mij dan niet handig om voor de troepen uit te lopen.

Verschillende sprekers vroegen zich af: Hoe komt het dat wij zijn waar wij nu zijn? Ik wil allereerst opmerken dat wij vroeger andere opvattingen hadden over de top-downregie waar de heer Van Raak voor pleit. Wij dachten dat wij van bovenaf zaken konden voorschrijven en dat wij daardoor een beter onderwijssysteem zouden krijgen. Geconstateerd moest echter worden dat de professionals niet de nodige ruimte kregen en daar zitten wij nu mee. Ik ben blij dat er nu overeenstemming over is dat het anders moet. Er moeten natuurlijk wel piketpalen worden geslagen als het gaat om kwaliteit en het civiele effect van getuigschriften die lerarenopleidingen afgeven. Dat moet echt worden gehandhaafd. Verder is de doorstroming richting masteropleiding noodzakelijk, want op die manier kan ervoor worden gezorgd dat het respect voor het vak van leraar terugkomt. Een van mijn voorgangers heeft ooit eens gezegd dat het niet gaat om het vak dat je als leraar beheerst, maar om het vak van leraar. Daar lopen wij nu tegenaan, want je moet beide zaken beheersen, zowel het vak van leraar als de vakinhoud. Het



## **GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

---

ene is niet belangrijker dan het andere. Het ene kan niet zonder het andere. Ook wat dit betreft hebben wij onze lessen uit het verleden wel geleerd.

De heer **Van Raak** (SP): Ik wil even een misverstand voorkomen. De minister wees terecht op het dirigisme in het verleden en al die structuurveranderingen in het onderwijs. Daar was ik ook niet blij mee. In mijn eerste termijn heb ik gezegd dat de voorgangers van de minister het niet goed hebben gedaan en dat zij daarvan afstand heeft genomen. Daar ben ik heel blij mee. Ik ben ook groot voorstander van het versterken van het leraarschap, maar ik ben bang dat het vroegere dirigisme van het ministerie wordt vervangen door dirigisme van het schoolmanagement, de pedagogen en didactici en dat de leraren daarmee per saldo onvoldoende opschieten.

Minister **Van der Hoeven**: Dat is precies de reden waarom samen met de SBL het project "Onderwijs aan het woord" is opgezet. Wij willen niet over de hoofden van de leraren heen praten, maar met de leraren zelf praten. Zij zullen dan ook een podium moeten krijgen. Anders werkt het niet. Daarom ook is de beroepsgroep zelf aan het woord gelaten toen het ging om het verwoorden van de kwalificaties in de Wet BIO waaraan een beroepsbeoefenaar moet voldoen. Het kan zijn dat niet iedereen daar tevreden over is, maar laten wij dan de beroepsgroep aanspreken. Wij moeten het niet over willen gaan doen, want dan gebeurt precies waarvoor de heer Van Raak waarschuwt.

Mevrouw Linthorst zei dat de leerlingen in het voortgezet onderwijs het leraarschap moeten ontdekken. Daar wordt nu nog te vaak gezegd: ik wil van alles worden, behalve een leraar. Het is bemoedigend dat op een aantal havo- en vwo-scholen leerlingen in de vijfde en zesde klas de kans krijgen om het leraarschap te ontdekken. De mogelijkheid is geschapen om een snuffelstage te doen in het voortgezet onderwijs en te ontdekken hoe leuk het is om aan jonge mensen iets te vertellen en uit te leggen. Dit werd in de pers afgedaan als tienerleraren. Niks, tienerleraren! Het bedrijfsleven heeft al lang ontdekt dat je de jonge mensen binnen moet halen om ze te laten zien hoe leuk het werken in een bedrijf is. Dit moet het onderwijs ook doen, niet op de eigen school, maar op andere scholen. Waarom niet? Ik denk dat dit een heel goede manier is om het leraarschap te ontdekken.

Ik ben het er zeer mee eens dat wij afmoeten van die on- en onderbevoegden in het vmbo. Daarom zijn wij met een traject gestart om de zij-instromers in het vmbo, mensen met een pabo-opleiding, een kans te geven om als zij-instromer hun bevoegdheid te halen.

Mevrouw Linthorst zei dat zij niet overtuigd is van de wens of de noodzaak van minder toezicht, wel van minder items. Natuurlijk, minder items is een van de opties. Als je echter vasthoudt aan een jaarlijks bezoek van de inspectie, ook als je weet dat je op een aantal scholen met minder toe kunt, loop je het risico dat je scholen bezoekt waarvan je weet dat het er goed gaat terwijl je die tijd eigenlijk nodig hebt voor scholen waar wel degelijk een geïntensiveerd toezicht gewenst is. Het doel moet zijn dat je een zodanig toezicht hebt dat het onderwijs goed is.

Daar draait het om. De intensiteit van toezicht niet hoeft te betekenen dat je er jaarlijks naar toe gaat. Ik ben het er wel mee eens dat het niet jaarlijks bezocht hoeven te worden, verdiend moet worden. Dit kan alleen maar als op een gegeven ogenblik op basis van een eerder inspectiebezoek is geconstateerd dat de zaken op orde zijn.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Kan de minister dan een minimum bezoekfrequentie noemen?

Minister **Van der Hoeven**: Nee, dit kan ik niet, want er zijn ook scholen die een minimum van eenmaal per jaar nodig hebben. Dit is afhankelijk van wat wij nu ontwikkelen in het kader van de risicoprofielen waarbij op basis van het functioneren van een school wordt bepaald hoe intensief het toezicht moet zijn. Dit heeft ook te maken met de proportionaliteit. Er zijn scholen, ook op dit moment, die zelfs vaker dan eenmaal per jaar de inspectie op bezoek krijgen.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Hier ben ik hartgrondig voor, maar dit wil niet zeggen dat de inspectie van scholen die goed functioneren, zou kunnen verslappen. Als een school in de problemen komt, blijkt vaak dat je als je goed had gekeken, al een aantal jaren daarvoor de signalen daarvan had kunnen waarnemen. Ik vind het ernstig als er te laat wordt ingegrepen, want dit gaat ten koste van de leerlingen op die school. Naar mijn mening moet iedere school minimaal eenmaal in de twee jaar worden bezocht. Er gaat zo veel geld om en het gaat om zulke belangrijke zaken, dat eenmaal in de twee jaar toch wel een minimum is.

Minister **Van der Hoeven**: Ik snap wat mevrouw Linthorst zegt. Binnenkort krijgen wij de evaluatie van de WOT; die wordt op dit moment voorbereid. Ik zal het voorstel meenemen en op basis van die evaluatie en ook op basis van de ontwikkeling van proportionaliteit en de risicoprofielen bezien op welke manier wij het toezicht zodanig kunnen inrichten dat ook een vroegtijdige signalering mogelijk is. Ik kom hier graag op terug maar dan na de evaluatie van de WOT.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Is het mogelijk om de voortgang van de uitwerking van de governance en de evaluatie van de WOT in een behandeling te combineren?

Minister **Van der Hoeven**: Dit lijkt mij lastig. Ik heb met de Tweede Kamer afgesproken dat ik haar voor het zomerreces de voortgangsrapportage in het kader van de governancenotitie zal voorleggen. Verder zullen wij aangeven wat dit zou betekenen voor een kaderwetnotitie. Dit past wel in de kabinetsreactie op het advies van de Onderwijsraad over het toezicht, alhoewel dit eigenlijk eerder moet worden behandeld. Dit loopt dus eigenlijk wat na elkaar. Ik deel echter de mening dat je, als je in het kader van governance zaken loslaat, geregeld moet hebben

wanneer en onder welke voorwaarden je die zaken kunt loslaten. De informatie over punt een, de governance, krijgt u dus voor de zomervakantie. De evaluatie van de WOT loopt dit jaar en volgend jaar, maar ik zal er wel op toezien dat die trajecten elkaar raken, zodat zij in elkaar geschoven kunnen worden. Het is echter moeilijk om ze helemaal te stroomlijnen. Dat lukt mij niet wat de tijd betreft.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Maar de governance komt weer terug in deze Kamer?

Minister **Van der Hoeven**: Dat ligt aan u. U krijgt de stukken en als u daarover met mij wilt spreken, dan is het aan uw Kamer om dat te organiseren.

Dat brengt mij bij de opmerkingen van de heer Klink. Een aantal vragen is al even aan de orde geweest, met name hoe wij met de leraren terecht hebben kunnen komen waar wij nu zitten. Je zag natuurlijk ook dat jong voor oud werd ingeruild, waarbij oud nog heel jong was. Op een gegeven moment werden mensen met 55 geacht ruimte te maken voor de jongere leerkrachten. Daardoor zijn scholen ook een deel van hun deskundigheid kwijtgeraakt. Voorts onderschrijf is de lezing dat er toch vanuit de politiek grip moest komen op de vorm van het onderwijs. Niet alleen op de inhoud, maar ook op de vorm. Dat ging zo ver dat het wel leek alsof er een pedagogisch-didactisch model werd voorgeschreven. Ik betreur dat. Ik denk ook niet dat het goed is. Ik denk dat je het van variatie moet hebben, dat je bijvoorbeeld ook in het vmbo het praktijkleren echt vorm en inhoud moet geven. Ook dat is iets wat op dit moment mogelijk is en dat doet niets af aan het bieden van gelijke kansen. Je kunt alleen maar gelijke kansen bieden als je in de gaten hebt dat mensen niet allemaal hetzelfde zijn. Je moet niet aan iedereen hetzelfde pakketje aan kansen bieden, want anders bied je in feite ongelijke kansen. Dat is iets wat op dit moment toch wel heel duidelijk naar voren is gekomen, ook vanuit het onderwijs. Distantie vanuit de inspectie is nodig. Dat klopt. Wij moeten terug naar de kern, dat ben ik ook met u eens. Dat betekent dat je naar resultaten kijkt, maar dat een pedagogisch-didactisch model een keuze is van de school zelf. Het lijkt mij goed dat wij dat hier nog een keer uitspreken. Natuurlijk moeten alle kerndoelen aan bod komen, natuurlijk moet burgerschap en integratie aan bod komen, maar hoe dat gebeurt, is aan de school. Of dat gebeurt door een bezoek aan de moskee of op een andere manier, is aan de school. Ik denk dat wij daar ook als politiek niet in moeten treden.

Dan kom ik op de samenwerking tussen universiteiten/hbo en het voortgezet onderwijs. Ik vind het belangrijk dat die contacten niet alleen rechtstreeks zijn, maar ook regionaal. Je ziet immers dat die contacten, zeker wat het hbo betreft, in de regio noodzakelijk zijn. Wij hebben niet voor niets lectoren in het hbo. Zij worden weliswaar vooral ingezet in de contacten met het bedrijfsleven, maar het lijkt mij uitstekend als wij er ook voor zorgen dat er in de regio rechtstreekse contacten komen met het voortgezet onderwijs. Het voortgezet onderwijs moet er immers voor zorgen dat de aansluiting

met het universitaire en het hbo-wereldje geregeld is. Dat ben ik dus met u eens.

De examens zijn geen wassen neus. Natuurlijk niet. Het is niet voor niets dat wij de centrale examens willen handhaven. Wat ik wel graag zou zien, is dat die centrale examens wat flexibeler worden, zodat je op meerdere momenten in het schooljaar examen kunt doen. Dat betekent dat leerlingen dan ook moeten kunnen doorstromen naar het vervolgonderwijs. Er loopt op dat vlak een aantal pilots. U weet dat wij inmiddels zo ver zijn dat de profielen tweede fase door de Tweede Kamer zijn geaccepteerd. Dat betekent dat nu ook de examenprogramma's verder worden uitgewerkt. U zult zien dat ook hier het begrip vakkennis weer terugkomt. Dat geldt juist voor een vak als wiskunde. In veel gevallen was dit gericht op het kunnen hanteren van de formules en dat soort zaken meer, terwijl het inzicht in de vraag waarom een formule is zoals zij is, nauwelijks of veel te weinig aan bod kwam. Dat is een van de vragen waarvan ik weet dat de profielcommissie ermee bezig is. Zij is aan het werk om juist dat soort zaken terug te brengen in het onderwijs op de plek waar het hoort.

Dat zij-instromers afhaken, heeft soms als reden dat men op basis van het assessment eigenlijk een regulier programma moet doen in plaats van een maatwerkprogramma. Dat probleem ken ik. Echter, van de andere kant vind ik eigenlijk wel dat zij voldoende pedagogisch-didactische kennis moeten hebben. En die hebben zij niet. Dat betekent dat daarop moet worden ingezet. Ik krijg die verwijten ook wel. Er wordt dan gezegd: wij beheersen ons vak toch. Ja natuurlijk, die vakinhoud is op orde. Daarom kiezen mensen voor de zij-instroom. Dat betekent echter niet dat hun didactisch-pedagogische kennis op orde is. Op dat punt moet een behoorlijke bijscholing plaatsvinden. Dat hoort erbij. Wij moeten niet in een valkuil trappen door alleen naar de vakinhoud te kijken en niet naar de pedagogisch-didactische kennis. Dat is niet helemaal de bedoeling.

Er kunnen keuzes worden gemaakt met betrekking tot de salariering. Niemand schrijft voor dat een bepaalde baan op een bepaalde manier moet worden gehonoreerd. Er is ruimte. Verschillen op basis van een langere studie komen steeds minder voor. Het valt mij echter ook op dat er steeds minder verschillen komen. Er kunnen echter wel degelijk verschillen zijn, zeker met betrekking tot gedifferentieerd belonen en het belonen van goed lesgeven. Ik vond het een goede suggestie om het inspectierapport te gebruiken voor de deelnemersvergadering in relatie tot de raad van toezicht en om daar combinaties in te maken. Ik wil daar graag over nadenken. De heer Klink noemde een aantal voorwaarden waarvan hij vond dat die wettelijk verankerd moeten worden. Ik kom hierop terug. Het is zeker de moeite waard om verder over deze suggesties na te denken.

De heer Klink zei ook dat niet de resultaten, maar het kwaliteitssysteem maatgevend moet zijn. Ja en nee. Ja, omdat met het kwaliteitssysteem wordt aangegeven of de resultaten in overeenstemming zijn met de capaciteiten van de leerlingen die er zijn. Aan de andere kant wil ik toch ook graag naar de resultaten kijken. Dat moet allebei

gebeuren. Ik vind niet dat wij het ene kunnen loslaten en alleen maar naar het andere kunnen kijken.

Ik wil nu ingaan op de zorgplicht en de zorgstructuur. Op dat gebied is wellicht geen sprake van een verschil van inzicht, maar er zit misschien verschil in de wijze waarop wij naar zaken kijken. Het bovenschoolse management moet ervoor zorgen dat de samenwerkingsafspraken worden gemaakt. Daar zijn zij voor nodig. Het is echter niet de bedoeling dat er een opwaartse druk komt richting het bovenschoolse niveau. Er zijn ook andere mogelijkheden. Er zijn ook samenwerkingsverbanden tussen scholen in de vorm van shared services.

Dat is anders dan bij de zorgplicht en de zorgstructuur. Als een school straks een leerling accepteert, accepteert die dat kind met al zijn hebben en houden. De school heeft dan de plicht om ervoor te zorgen dat er een passend aanbod is voor dat geaccepteerde kind. Als de school dat om en of andere reden niet kan, is het aan de school om ervoor te zorgen dat het aanbod elders in het samenwerkingsverband kan worden gerealiseerd. Die zorgplicht ligt niet op het niveau van leraren, maar op het niveau van de school. Het valt mij op dat scholen nu soms leerlingen accepteren, ontdekken dat er problemen mee zijn die zij niet aankunnen en vervolgens proberen om de ouders op te zadelen met het zoeken naar andere school voor het kind. Daar moeten wij toch echt vanaf.

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Ik ben verrast door de reactie van de minister. Het is natuurlijk primair een zorgplicht voor de school en het is denkbaar dat een school allerlei deskundigheid aantrekt uit het speciaal onderwijs of van de schoolbegeleidingsdienst. Ik hoor echter van mensen die met deze zaken te maken hebben dat het veelal toch de leraar is die er uiteindelijk voor opdraait als er in een klas twee of drie kinderen zitten -- dat geldt tot en met het gymnasium -- die buitengewoon grote gedragsproblemen vertonen. Dat kind zit een aantal uur per week bij die leraren in de klas en die leraar is dan wel degelijk een zorgverlener. De manier waarop daarover wordt geschreven in beleidsnotities van het departement doet geen afbreuk aan die impressie. Mijn zorg is dat dit probleem wordt veronachtzaamd.

Minister **Van der Hoeven**: De leraar is onderwijsgever, daar zijn wij het over eens. En er zijn leerlingen in de klas die iets extra's nodig hebben: bijles of extra aandacht, waarbij soms ook gebruik kan worden gemaakt van ambulante zorg of van andere zorginstellingen op onderwijsgebied. Maar hierbij gaat het om iets anders. Een school heeft de vrijheid om een leerling te accepteren; zodra men een leerling accepteert, moet het ook kunnen, moet het passen in de klas en in de school. Dat ben ik met u eens en dat is ook precies de reden waarom ik helemaal niets voel voor de acceptatieplicht die sommigen willen. Dan gebeurt er namelijk precies datgene waarvoor u bang bent, dan wordt de school met iets opgezadeld. Maar als een school na alles afgewogen te hebben een leerling toelaat, dan heeft zij ook de plicht om ervoor te zorgen dat die leerling goed onderwijs krijgt. En als men het dan niet

redt, als er extra hulp nodig is via het rugzakje, met ambulante begeleiding of wat dan ook, dan moet men daar ook voor zorgen. Maar ik ben het geheel met u eens dat de situatie met een acceptatieplicht heel anders zou zijn. Dan zou je school echt met iets opzadelen, en dat moeten wij niet willen.

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Ik proef uit uw woorden veel begrip voor de situatie, maar in de situatie waarover wij nu praten, zit er gewoon een gedragsgestoorde leerling in de klas. Bijstand van een remedial teacher, een schoolbegeleidingsdienst of wat dan ook kan niet voorkomen dat de leraar zo'n leerling in de klas heeft. En dat is echt niet gering, zo is mij uit allerlei verhalen gebleken. Ik vraag me af of de scholen wel goed geïnformeerd worden, of er niet iets te gemakkelijk over dit probleem gedacht wordt. Ik heb de zaak steeds bekeken vanuit het gezichtspunt van de leraar: kan de leraar dit aan en moet hij dit aankunnen? Eigenlijk zegt ook u dat dit niet zo is, maar wordt er dan wel voldoende voor gezorgd dat het ook niet gebeurt?

Minister **Van der Hoeven**: Ik zeg niet dat het niet zo is, want een leraar heeft nooit een homogene groep tegenover zich. Er zijn altijd leerlingen die extra aandacht nodig hebben of die problemen hebben door de puberteit, de situatie thuis of wat dan ook. Die leerlingen zijn al op school en de leraar wordt met zo'n situatie geconfronteerd. Op zo'n moment moet de leraar de mogelijkheid hebben om de zaak via het zorgadviesteam aan te kaarten, opdat hij inderdaad de hulp krijgt die hij nodig heeft. Maar als er op school problemen met leerlingen ontstaan, kun je niet meteen zeggen dat zij maar weg moeten, al ben ik het ermee eens dat er een moment kan komen waarop een kind niet meer op school te handhaven is. Dan is er een aantal oplossingen mogelijk, maar op dit moment zijn die niet altijd meteen voorhanden. Daarmee komen wij ook terecht bij de problemen die mevrouw Linthorst en ik vaak besproken hebben, namelijk dat scholen te maken hebben met een leerling voor wie niet direct hulp of voldoende mankracht beschikbaar is. Maar dit alles neemt niet weg dat het accepteren van een leerling voor de school een zorgplicht met zich meebrengt. Ik ontken niet dat er dan nog problemen kunnen ontstaan als er te veel leerlingen met problemen in een klas terechtkomen, maar dan zal men ervoor moeten zorgen dat er in het samenwerkingsverband in de regio wél een oplossing voor deze leerlingen gevonden wordt. Nu gebeurt het nog te vaak dat ouders van het kastje naar de muur gestuurd worden of dat kinderen thuis zitten. Dat kan niet.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Het probleem dat mevrouw Dupuis aankaart, raakt onder andere aan de overdracht van informatie. In Amsterdam kent men de regel dat een kind dat toelaatbaar wordt geacht, ook door de school in kwestie wordt geaccepteerd. Daarbij kan zich een dilemma voordoen; de school verwacht dat zij het kind wel kan hebben, maar later komt er nog informatie beschikbaar op grond waarvan de school zegt dat zij twee van zulke

leerlingen nog wel aankan, maar tien niet meer. Dan zit je met een dilemma, want het kind is toelaatbaar. De school heeft een zorgplicht en als zij het kind heeft aangenomen, is zij verplicht om ervoor te zorgen. Echter, de combinatie van de verschillende aanmeldingen leidt tot een onhoudbare situatie.

**Minister Van der Hoeven:** Ik snap wat u bedoelt. Wij praten nu echter over iets wat wij aan het ontwikkelen zijn. Wij ontwikkelen die zorgplicht en herijken de zorgstructuren juist omdat wij met Weer Samen naar School vastlopen. Dat constateerde u ook en wij merken dit op alle fronten. Het gaat hierbij natuurlijk eveneens om het behartigen van belangen, om belangen van de school, de belangen van leraren en de belangen van ouders, maar eigenlijk gaat het altijd om het wel en wee van de kinderen. Dat is precies de reden waarom ik hecht aan het functioneren van samenwerkingsverbanden in de regio. Een school kan namelijk een te groot aantal kinderen met problemen opnemen en daarmee andere kinderen te kort doen. Dit is dus precies de reden waarom wij samenwerkingsverbanden willen hebben en niet één school in de regio er alleen voor moet staan.

**Mevrouw Dupuis (VVD):** Nog één laatste opmerking, en misschien meer een laatste vraag. Zou het niet beter zijn de uitbreiding van de speciale scholen opnieuw in overweging te nemen? Tenslotte is daar deze kwestie begonnen. Wij hebben die scholen beperkingen opgelegd en met veel moeilijke bureaucratische maatregelen hebben wij het mogelijk gemaakt dat kinderen op een gewone school terecht komen. De politiek heeft op deze manier, overigens tegen de zin van de VVD, het probleem gecreëerd.

**Minister Van der Hoeven:** Ik wijs erop dat wij naast het gewone onderwijs het speciaal basisonderwijs hebben. Dat is een tussenvorm tussen het gewone basisonderwijs en allerlei andere speciale vormen van onderwijs. Daar kan een aantal van de problemen opgevangen worden. Ik ben overigens van mening dat het speciaal onderwijs absoluut niet mag verdwijnen. De deskundigheid van de mensen in dat onderwijs is nodig en als men die zou laten verdwijnen, lopen wij met het onderwijs vast. Verder ben ik met de geachte afgevaardigde van mening dat je bij de verdere ontwikkeling van de zorgstructuren in het onderwijs alles beter moet regelen dan is gebeurd. Wij zijn er nog niet uit. Wij hebben in de Tweede Kamer twee keer over dit onderwerp gesproken. Een aantal opmerkingen is gemaakt en een aantal vragen is gesteld, vragen en opmerkingen die te maken hebben met de positie van leraren. Zij zouden als dat nodig is een beroep moeten kunnen doen op ondersteuning. Dat is vaak niet geregeld. Er komt dus nog een uitwerking. Wij moeten echter niet vergeten dat ook ouders een keus kunnen maken voor inclusief onderwijs. Ik wil absoluut niet de situatie die er in een aantal andere landen is en die inhoudt dat inclusief onderwijs normaal, gewoon is. Daar is dus alle onderwijs inclusief. Dat betekent dat alles wat bij bijzondere zorg nodig is, altijd in het gewone onderwijs aanwezig is en dat je dan geen

speciaal onderwijs meer nodig hebt. Dat kan absoluut niet. Ouders verwachten echter in een aantal gevallen dat hun kind wel naar het gewone onderwijs gaat, terwijl dat lang niet altijd het beste voor het kind is. Dit is een lastige kwestie. Meerdere belangen zijn in het geding, maar ik ben het met alle woordvoerders eens dat er evenwicht moet zijn. Anders wordt het niets. U merkt wel aan mij dat het laatste woord hierover nog niet is gezegd.

De heer Klink stelde een vraag over de relatie tussen hogeschool en universiteit. Ik meen dat wij hierover voldoende hebben gesproken. Zeker, wat het niveau betreft zijn verbeteringen mogelijk. Met de nieuwe wet op het hoger onderwijs wordt ook de rol van de examencommissie zwaarder aangezet, maar daarover zal deze Kamer spreken met Mark Rutte. Wat dat betreft is de zaak nog niet af.

Mevrouw Dupuis heeft gesproken over de afwezigheid van de leraren en over de wet- en regelgeving in het algemeen. Die kwestie zit haar heel hoog. Ik heb een iets andere perceptie dan zij, maar het feit dat het haar hoog zit, betekent dat dat ik hieraan aandacht moet besteden.

De heer Van Raak vindt dat er te weinig aandacht is voor klachten op schoolniveau. Ja, dat krijg je soms, dat klopt. Wij kunnen dat op beleidsniveau niet oplossen, maar wij moeten dat ook niet ontkennen. Ik hoop dat Onderwijs aan het woord ook een aantal zaken oplevert waarmee wij wél iets kunnen doen, omdat ik het erg belangrijk vind dat je niet alleen over, maar vooral met leraren praat. Inderdaad hebben wij te maken met een complexe werkelijkheid. Je lost dat niet op door de regie over te nemen. Dan doe je al die mensen onrecht die vinden dat zij ruimte moeten hebben om hun werk goed te kunnen doen, waaronder ruimte voor verschillen. Daar houd ik graag aan vast.

**De heer Van Raak (SP):** Om de vrijheid in de klas te krijgen, heeft u gekozen voor een liberale structuur, wat ertoe heeft geleid dat het schoolmanagement veel meer invloed heeft in de klas. Ik heb het idee dat het daar niet beter van is geworden, misschien nog wel slechter. Daarom vind ik dat daar een structuurfout in zit. Ik zou op een andere manier kaders willen bedenken, om ervoor te zorgen dat leraren meer autonomie hebben en minder worden lastiggevallen door allerlei zelfverklaarde deskundigen. U maakt hierbij een keuze die de zaak niet beter maakt.

**Minister Van der Hoeven:** Met een goede liberaal is niets mis, maar ik ben geen liberaal, ik ben christen-democraat. De eigen verantwoordelijkheid is voor mij erg belangrijk. Maar als je op een school werkt, geldt daarbij niet alleen je eigen individuele verantwoordelijkheid, je werkt ook in een team. Je hebt te maken met de mensen in jouw team en met anderen. Dan verwacht ik dat de schooldirectie een onderwijskundige visie en onderwijskundig leiderschap ontwikkelen om ervoor te zorgen dat al die individualisten tot een team worden gesmeed. Dát bepaalt namelijk de identiteit en het pedagogisch-didactische klimaat van een

## **GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

school. Ik hecht er zeer aan dat schoolbesturen in de gelegenheid zijn om dit soort zaken te regelen.

De heer **Van Raak** (SP): Schoolmanagers moeten dus in staat zijn om leraren te enthousiasmeren voor een bepaalde visie. Maar dat is niet de praktijk. De praktijk is veeleer dat er een managementlaag is die managertje speelt en leraren en leerlingen lastigvalt. Het tegenovergestelde gebeurt dus. Die frustraties moet u niet onderschatten, het gaat op lang niet alle scholen goed.

Minister **Van der Hoeven**: U chargeert wat: er zijn heel veel scholen waar het wel goed gaat, waarbij datzelfde schoolmanagement in staat is om aan te geven wanneer additionele expertise nodig is. Het spiegelen aan gelijkvormige scholen helpt om de eigen gedachten en de eigen identiteit te ontwikkelen. Ik doel niet op de religieuze identiteit, maar op de identiteit van de school. Daarbij is onderwijskundig leiderschap nodig. Juist op dit moment gaan die verschillen ontstaan. Als u tegen mij zegt "het is nog lang niet overal zo goed", dan klopt dat. Er zijn echter veel goede voorbeelden en veel andere scholen die daar gebruik van maken. Ik noem het voorbeeld van het TOM-project, Teamonderwijs op maat. Je ziet dat dat als een sneeuwbal werkt. Wij hebben 7000 basisscholen. Doen alle 7000 basisscholen mee? Nee, natuurlijk niet. Er zijn ook scholen die een andere, eigen invulling hebben. Zij wisselen echter ervaringen uit en je ziet dat het vooruit gaat. Het is een lerend proces. Ik ben er echt van overtuigd dat je het de kans moet geven. Wij moeten uiteraard op het vinkentouw blijven zitten, maar laten wij af en toe ook op onze handen gaan zitten en die scholen en die leraren de tijd gunnen om datgene te doen, waarvan wij vinden dat ze het moeten doen.

De beraadslaging wordt gesloten.

Sluiting 22.17 uur.

\*!Lijst van besluiten en ingekomen stukken\*!

### **Lijst van besluiten:**

De voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op:  
21 maart 2006

Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de wijziging van bepalingen voor de financiële verslaggeving door verzekeringsmaatschappijen (28799);

Wijziging van de Wet stedelijke vernieuwing (wijziging in verband met het aanwijzen van een niet-

rechtstreekse gemeente als rechtstreekse gemeente gedurende een investeringstijdvak stedelijke vernieuwing) (30236);

Verlenging van de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechttoepassing en jeugdbescherming II (30469);

b. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden door de vaste commissies voor

Justitie op 4 april 2006:

Wijziging van de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (30161);  
Onderwijs op 4 april 2006:

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid (30313);  
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening op 25 april 2006:

Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening) (28916).

### **Lijst van ingekomen stukken, met de door de Voorzitter terzake gedane voorstellen:**

1. de volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen:

Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening) (28916);

Wijziging van enige artikelen van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (specialistenregisters) (30207);

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid (30313);

Verlenging van de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechttoepassing en jeugdbescherming II (30469).

Deze wetsvoorstellen zullen in handen worden gelegd van de desbetreffende commissies;

2. de volgende regeringsmissives:

een, van de minister-president, minister van Algemene Zaken, ten geleide van overzichten van wetsvoorstellen waarvan het kabinet het wenselijk acht dat deze nog voor het zomerreces door de Eerste Kamer worden afgehandeld (griffiennr. 134647);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijkrelaties, inzake reactie op brieven d.d. 2 en 15 december 2005 over het EU-Grondrechtenagentschap (griffiennr. 132706.11);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken, inzake voornemen tot verlenging van twee verdragen (griffiennr. 134660);

een, van de minister van Justitie, inzake delegatie van regelgeving in wetsvoorstellen (griffiennr. 134239.02);

een, van de minister van Financiën, ten geleide van de geannoteerde agenda voor de Ecofinraad van 13 en 14 maart 2006 (griffiennr. 134674);

een, van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, inzake plaatsing in Staatsblad nr. 67 van een algemene maatregel van bestuur die is gebaseerd op artikel 13 van de Huisvestingswet (griffiennr. 134675);

een, van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, ten geleide van een ontwerpbesluit houdende wijziging van een aantal 8.40-AMvB's (efficiënter gebruik geluidsruimte op gezoneerde industrieterreinen) (griffiennr. 134692).

De Voorzitter stelt voor, deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn neergelegd op het Centraal Informatiepunt ter inzage voor de leden.