

Vergaderjaar 2010–2011

**31 293**

**Primair Onderwijs**

**32 500 VIII**

**Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2011**

**Nr. 109**

**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 11 juli 2011

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap<sup>1</sup> enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over:

- de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 28 maart 2011 inzake de reactie op moties en toezeggingen op het terrein primair en voortgezet onderwijs naar aanleiding van de begrotingsbehandeling Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Kamerstuk 32 500 VIII, nr. 152);
- de reactie van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 28 mei 2010 inzake over de onderzoeksvraag naar de bekostiging per vestiging in het primair onderwijs (Kamerstuk 31 293, nr. 75).

Bij brief van 8 juli 2011 heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Ham, B. van der (D66), Bochove, B.J. van (CDA), voorzitter, Haverkamp, M.C. (CDA), Miltenburg, A. van (VVD), Ortega-Martijn, C.A. (CU), Bosma, M. (PVV), Dijk, J.J. van (SP), Ouweland, E. (PvdD), Dibi, T. (GL), Wolbert, A.G. (PvdA), ondervoorzitter, Biskop, J.J.G.M. (CDA), Smits, M. (SP), Elias, T.M.Ch. (VVD), Beertema, H.J. (PVV), Dijkstra, P.A. (D66), Jadnanansing, T.M. (PvdA), Dekken, T.R. van (PvdA), Dijkgraaf, E. (SGP), Çelik, M. (PvdA), Lucas, A.W. (VVD), Klaveren, J.J. van (PVV), Klaver, J.F. (GL) en Liefde, B.C. de (VVD).  
Plv. leden: Koşer Kaya, F. (D66), Ferrier, K.G. (CDA), Werf, M.C.I. van der (CDA), Burg, B.I. van der (VVD), Schouten, C.J. (CU), Dille, W.R. (PVV), Kooiman, C.J.E. (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Peters, M. (GL), Dam, M.H.P. van (PvdA), Toorenburg, M.M. van (CDA), Wit, J.M.A.M. de (SP), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Mos, R. de (PVV), Pechtold, A. (D66), Dijsselbloem, J.R.V.A. (PvdA), Klijsma, J. (PvdA), Staaij, C.G. van der (SGP), Hamer, M.I. (PvdA), Harbers, M.G.J. (VVD), Gerbrands, K. (PVV), Sap, J.C.M. (GL) en Lodders, W.J.H. (VVD).

De voorzitter van de commissie,  
Van Bochove

De adjunct-griffier van de commissie,  
Janssen

Inhoudsopgave	Blz.
<b>I. Vragen en opmerkingen uit de fracties</b>	<b>2</b>
1. Algemeen	2
2. Motie Klaver c.s. over leerling-ratio en onderzoek SP «Minder geld, grotere klassen»	2
3. Motie Smits en Çelik over rechtstreekse rijkssubsidie aan de schoolvestiging	3
4. Motie Ferrier c.s. over een onderzoek naar de ontwikkeling van de kosten bij extreme toe- of afname van het aantal leerlingen	5
5. Motie Voordewind en Ferrier over onderzoek naar de gevolgen van krimp, kwaliteit en leegstand	5
6. Overig	5
<b>II. Reactie van de minister</b>	<b>6</b>

## **I. VRAGEN EN OPMERKINGEN UIT DE FRACTIES**

### **1. Algemeen**

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de reacties op moties en toezeggingen op het terrein van primair en voortgezet onderwijs naar aanleiding van de begrotingsbehandeling van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de reactie van de minister op het verzoek van de commissie OCW over de onderzoeksvraag bekostiging per vestiging.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de reacties op moties en toezegging op het terrein van primair en voortgezet onderwijs naar aanleiding van de begrotingsbehandeling van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

### **2. Motie Klaver c.s. over leerling-ratio<sup>1</sup> en onderzoek SP «Minder geld, grotere klassen»**

De leden van de VVD-fractie zijn verheugd met de stelling die de minister inneemt met betrekking tot de moties Klaver c.s. inzake de leerling-leraarratio en het onderzoek van de SP «Minder geld, grotere klassen». Scholen moeten en kunnen zelf een afweging maken over de besteding van de lumpsumfinanciering, zo menen de leden. Schoolleiders dragen een eigen verantwoordelijkheid voor het goed besteden van beschikbare middelen. De leden zijn met de minister van mening dat de financiële deskundigheid versterkt moet worden en zien de resultaten van de stappen die de minister op dit vlak zet, met vertrouwen tegemoet. De leden zien aanleiding tot het stellen van de volgende vragen. De minister stelt terecht dat de onderwijskwaliteit op scholen het meest gebaat is bij kwalitatief goede en voldoende leraren. Volgens de minister biedt het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs op de onderwijskwaliteit een indirecte waarborg voor kwalitatief voldoende leraren (leerling-leraarratio) op de school. Uit de brief van de minister blijkt dat de Inspectie van het Onderwijs in bepaalde gevallen expliciet naar de verhouding tussen het aantal leerlingen en het aantal leraren kijkt. Graag vernemen de leden in hoeveel en in welke gevallen de Inspectie van het Onderwijs naar de leerling-leraarratio kijkt. Verder vragen de leden of de inspectie een omslagpunt of ander ijkpunt hanteert met betrekking tot de leerling-leraarratio dat aanleiding geeft tot het vermoeden van risico's voor de onderwijskwaliteit. Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) biedt inzicht in de

<sup>1</sup> Kamerstuk 32 500 VII, nr. 31.

bekostiging per school.<sup>1</sup> De minister onderzoekt op dit moment hoe de toegang tot de reeds beschikbare informatie kan worden verbeterd. De leden van de fractie zijn groot voorstander van transparantie waar het aankomt op de besteding van onderwijsgeld. Graag vernemen de leden wanneer de minister het onderzoek denkt af te ronden en aan de Kamer denkt toe te zenden. Voorts vernemen de leden graag of de minister inmiddels haar voornemen de PO-Raad, de VO-Raad en diverse schoolbesturen bij het onderzoek te betrekken, heeft waargemaakt.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de reactie op de motie Klaver c.s. inzake leerling-leraarratio. De leden hebben enkele vragen inzake het via «Vensters voor Verantwoording» openbaar beschikbaar maken van schoolresultaten door alle scholen. Op welke termijn zullen deze schoolresultaten beschikbaar zijn? Zijn de scholen verplicht deze gegevens beschikbaar te maken? Zo ja, welke mogelijke sancties ziet de minister als scholen hier niet aan voldoen, zo vragen de leden. Via Vensters voor Verantwoording zal ook informatie over de leerling-leraarratio beschikbaar worden gemaakt. Deze zal getoond worden voor het totale personeel, maar ook uitgesplitst naar diverse groepen medewerkers. In met name het mbo komt het voor dat er zich een grote uitval voordoet tijdens en na het eerste jaar. In sommige gevallen zullen er dus grote verschillen zijn tussen de ratio's in de eerstejaarsklassen en latere leerjaren. Sommige docenten geven les aan zowel eerstejaarsklassen als klassen in een later leerjaar. Indien de gegevens zich beperken tot een gemiddeld leerling-leraarratio per docent kan dit een vertekend beeld opleveren. De leden vragen of bij de verstrekte gegevens met betrekking tot de ratio van onderwijzend personeel wordt uitgegaan van een opsplitsing per docent per klas. De leden hebben met belangstelling kennisgenomen van de reactie op het onderzoek van de SP «Minder geld, grotere klassen». De leden betreuren het dat de minister geen onderzoek zal instellen naar een percentage van het budget van scholen dat maximaal buiten het primaire proces besteed mag worden.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn teleurgesteld over de reactie op de motie over leerling-leraarratio. De reactie bevat, naar de mening van de leden, twee tegenstrijdige elementen. Enerzijds geeft de minister aan dat de hoeveelheid leraren per leerling door scholen zelf bepaald moet worden in het kader van de lumpsumgedachte. Anderzijds stelt de minister dat de Inspectie van het Onderwijs bij scholen waar zij risico's ziet wel degelijk op een leerling-leraarratio controleert. Klopt het dat, ondanks de lumpsumgedachte, scholen wel degelijk gehouden zijn aan een bepaalde ratio? Zo ja, wat is deze ratio? Welke normen hanteert de inspectie, in de gevallen dat zij expliciet kijkt naar de indicator leerlingen per medewerker, zo vragen de leden. Kan de minister aangeven in hoeveel gevallen de inspectie kijkt naar de ratio? De minister schrijft dat het aantal leerlingen grotendeels bepalend is voor de hoeveelheid formatie waarop de personele bekostiging is gebaseerd. Wat is precies de relatie tussen het aantal leerlingen en de hoeveelheid formatie waarop de personele bekostiging is gebaseerd, zo vragen de leden.

### **3. Motie Smits en Çelik over rechtstreekse rijkssubsidie aan de schoolvestiging<sup>2</sup>**

De leden van de VVD-fractie lezen in de reactie op de motie Smits en Çelik over rechtstreekse rijkssubsidie aan schoolvestigingen dat de minister een voorbeeld bekend is waarbij scholen een begroting opstellen, die indienen bij het bestuur en daarover vervolgens in gesprek gaan met het schoolbestuur. De leden vernemen graag of de minister meer van deze voorbeelden kan geven van de wijze waarbij op lokaal niveau op een

---

<sup>1</sup> Via de website [www.ocwduo.nl](http://www.ocwduo.nl).

<sup>2</sup> Kamerstuk 32 500 VII, nr. 19.

goede wijze de bekostigingsrelatie wordt vormgegeven tussen schoolbesturen en de bij hun aangesloten scholen.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de reactie op de motie Smits en Çelik over rechtstreekse rijkssubsidie aan de schoolvestiging. De leden betreuren het dat de minister geen mogelijkheid ziet deze motie uit te voeren.

De leden van de SP-fractie vinden het onacceptabel dat de minister aangenomen de motie Smits en Çelik weigert uit te voeren. Hoe ziet zij de verhouding tussen kabinet en Tweede Kamer der Staten-Generaal? Wat is volgens haar de rol van het kabinet wanneer de Tweede Kamer der Staten-Generaal in meerderheid een motie aanneemt, zo vragen de leden. In haar brief beschrijft de minister vele praktische problemen. De leden betreuren het dat de minister vooral op zoek is gegaan naar redenen waarom zij de motie niet hoeft uit te voeren. Waarom heeft zij voor haar onderzoek naar de mogelijkheden om de motie uit te voeren niet gekozen voor een positievere insteek, zo vragen zij. Deelt de minister de mening van deze leden dat het kijken naar mogelijkheden om een aangenomen motie uit te voeren beter past bij ons democratische rechtssysteem, dan de negatieve lijn die zij in haar brief volgt? De leden vragen in hoeverre is overlegd met scholen, schoolleiders, schoolbesturen en de sectorvertegenwoordiging over de mogelijkheden tot uitvoering van de motie. In haar brief somt de minister de redenen op waarom een pilot om per schoollocatie te bekostigen in plaats van per schoolbestuur leidt tot uitvoeringslasten, in de eerste plaats voor DUO, maar ook voor scholen. Hoeveel geld mag een pilot kosten volgens de minister? Maakt het voor haar verschil of het gaat om een pilot die is bedacht door haar ministerie of die door een meerderheid in de Tweede Kamer der Staten-Generaal is aangevraagd? Hoeveel geld is in 2010 door het ministerie van OCW aan pilots besteed? Het is de leden van de eerder genoemde fractie onduidelijk waarom de tweede variant in de brief van 28 mei 2010<sup>1</sup> wordt afgewezen. Waar bij andere varianten strijdigheid wordt gevonden met de Grondwet, is dit bij variant twee niet aan de orde. In hoeverre is deze variant, waarbij de bekostiging die een bestuur voor een school ontvangt, volledig ten behoeve van die school moet worden besteed, serieus onderzocht naar aanleiding van de aangenomen motie? Is het mogelijk een pilot uit te voeren op basis van deze variant zonder de wet te wijzigen? In hoeverre kan, wanneer nodig, gebruik worden gemaakt van een experimenteerartikel, zo vragen de leden. In hoeverre verschillen de mogelijkheden tussen openbare en bijzondere scholen? In hoeverre is overlegd met scholen, schoolleiders, schoolbesturen en de sectorvertegenwoordiging over deze variant, zo vragen de leden. Het is de leden tevens onduidelijk waarom de vierde variant in de brief van 28 mei 2010 wordt afgewezen. In deze variant krijgt de medezeggenschapsraad instemmingsrecht in plaats van adviesrecht over het financieel beleid. De minister schrijft dat hierdoor een zo grote inbreuk op de bevoegdheid van het schoolbestuur wordt gemaakt, dat deze de verantwoordelijkheid voor het onderwijs en het financieel beleid van de rechtspersoon niet langer waar kan maken. De leden vragen waarop de minister deze stelling baseert. In hoeverre zijn hier ervaringen mee en hoe zijn deze ervaringen geëvalueerd? Of speelt koudwatervrees hier een rol? De wetgever legt een schoolbestuur verschillende kaders op, waarbinnen deze moet opereren. Wanneer de redenering van de minister zou worden doorgevoerd, zijn überhaupt geen kaders te stellen aan het financieel beleid van een schoolbestuur, omdat deze de eigen verantwoordelijkheid ondermijnt van het schoolbestuur. Welk principieel verschil zit er tussen kaders die de wetgever stelt en kaders die eventueel worden opgelegd door een medezeggenschapsraad? Is het mogelijk een pilot uit te voeren op basis van deze variant zonder de wet te wijzigen? In hoeverre kan, wanneer

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 31 293, nr. 75.

nodig, gebruik worden gemaakt van een experimenteerartikel? In hoeverre verschillen de mogelijkheden tussen openbare en bijzondere scholen? In hoeverre is overlegd met scholen, schoolleiders, schoolbesturen en de sectorvertegenwoordiging over deze variant, zo vragen de leden. Wat is precies het verschil tussen de informatie over bekostiging per school zoals die via Dienst Uitvoering Onderwijs is op te vragen en bekostiging op vestigingsniveau? Welke ontbrekende parameters worden bedoeld in de brief van 28 mei 2010?<sup>1</sup> In hoeverre is het mogelijk deze parameters wel te berekenen voor een beperkt aantal scholen in verband met de door een meerderheid van de Kamer gevraagde pilot? In hoeverre is het mogelijk om een beperkt aantal vestigingen te verwittigen van de bekostiging die voor hen gereserveerd is binnen de lumpsum? Zou dit makkelijker zijn wanneer in overleg met de medezeggenschapsraad is afgesproken welke taken worden uitgevoerd door een overkoepelend bestuur, zodat alleen voor de rest van de taken een bekostiging per vestiging hoeft te worden berekend? De leden vragen in hoeverre deze variant serieus is besproken op het ministerie? Wat was de uitkomst van deze bespreking? Is het mogelijk om medezeggenschapsraden de informatie waarop medezeggenschapsraden recht hebben met betrekking tot de bekostiging per school actief toe te zenden, zo vragen de leden.

#### **4. Motie Ferrier c.s. over een onderzoek naar de ontwikkeling van de kosten bij extreme toe- of afname van het aantal leerlingen<sup>2</sup>**

De leden van de VVD-fractie wachten met belangstelling op de resultaten van de onderzoeken naar de (financiële) gevolgen van demografische krimp voor het onderwijs.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de reactie op de motie Ferrier c.s. over een onderzoek naar de ontwikkeling van de kosten bij extreme toe- of afname van het aantal leerlingen. De leden wachten de uitkomsten van het lopende onderzoek met belangstelling af.

#### **5. Motie Voordewind en Ferrier over onderzoek naar de gevolgen van krimp, kwaliteit en leegstand<sup>3</sup>**

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de reactie op de motie Voordewind en Ferrier over onderzoek naar de gevolgen van krimp, kwaliteit en leegstand. De leden hebben een vraag naar aanleiding van het onderzoek van Parkstad Limburg naar samenwerkingsmogelijkheden tussen regionale vmbo's, mbo's en hbo's. Worden hierbij ook mogelijkheden tot eventuele fusies, al dan niet tussen verschillende schoolsoorten onderzocht, zo vragen de leden.

#### **6. Overig**

De leden van de SGP-fractie vragen op welke wijze de regering uitvoering geeft aan motie Dijkgraaf en Van der Ham over de lat hoger leggen voor het onderdeel spelling.<sup>4</sup> Deze leden constateren dat voor de uitvoering van deze motie verwezen wordt naar een brief die verstuurd is voordat de motie is aangenomen.<sup>5</sup> Zij constateren dat ten onrechte de suggestie wordt gewekt dat door het uitvoeren van deze motie het systeem van de referentieniveaus op de schop zou gaan. Volgens deze leden is het referentiekader niet bedoeld als een star en statisch model, maar als een natuurlijk groeiemodel waarin op concrete onderdelen aanpassingen kunnen worden verricht. De evaluatie van het systeem van referentieniveaus op zich dient naar hun mening dus los te staan van de inhoud van concrete onderdelen. Graag ontvangen zij een reactie op deze constatering en op de verwachtingen die bij de expertgroep bij het opstellen

<sup>1</sup> Kamerstuk 31 293, nr. 75, pagina 1.

<sup>2</sup> Kamerstuk 32 500 VII, nr. 21.

<sup>3</sup> Kamerstuk 32 500 VII, nr. 35.

<sup>4</sup> Kamerstuk 32 500 VIII, nr. 39.

<sup>5</sup> Kamerstuk 31 332, nr. 15.

van de referentieniveaus daaromtrent bestonden. Het zou naar de mening van deze leden merkwaardig zijn dat de lat voor een concreet onderdeel bewust te laag gehouden wordt, omdat de evaluatie van het systeem als geheel voorlopig nog op zich laat wachten. Zij vragen of het referentiekader op deze manier niet eerder belemmerend dan stimulerend werkt voor kwaliteitsverbetering.

## II. REACTIE VAN DE MINISTER

Hartelijk dank voor de reactie van de fracties van Groenlinks, PVV, VVD, SGP en de SP op mijn brief van 28 maart 2011 (Kamerstuk 32 500, nr. 152). Ik reageer hierbij op de vragen en opmerkingen met betrekking tot die brief. Ik volg daarbij het stramien van het verslag.

### **Reactie op motie Klaver c.s. over leerling-ratio<sup>1</sup> en onderzoek SP «Minder geld, grotere klassen»**

De onderwijsinspectie houdt toezicht op de kwaliteit en de inrichting van het onderwijs op scholen in Nederland. Een belangrijk uitgangspunt is het risicogerichte toezicht. Als de inspectie voor een school risico's signaleert met betrekking tot de onderwijskwaliteit of in de naleving van de wet- en regelgeving zal het toezicht op die school of instelling toenemen. Het signaleren van de risico's leidt echter niet tot een oordeel over de kwaliteit maar slechts tot een inschatting van het risico dat de kwaliteit loopt. Meer risico betekent meer en intensiever toezicht. De inspectie maakt geen gebruik van de leerling-leraar ratio om vast te stellen of een school een verhoogd risico loopt op de onderwijskwaliteit. De ratio kan daarom geen vertekend beeld geven over deze kwaliteit.

Indien de inspectie een risico op de onderwijskwaliteit heeft geconstateerd, zal intensiever toezicht worden gehouden. De inspectie zal dan ook naar de ratio kijken, maar per school dient worden bezien wat de significantie van deze ratio met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs is. De ratio kan verschillende aanwijzingen geven. Zo kan de ratio een indicatie van de werkdruk van de leraar zijn. Een kleine leerling-leraar ratio kan er op wijzen dat leraren meer tijd hebben voor de leerling. Maar een kleine verhouding betekent ook meer leraren. Daardoor kunnen de personeelskosten zwaarder drukken op de begroting en mogelijk risico's toenemen.

Het aantal leerlingen en leraren dat op de teldatum (t) staat geregistreerd wordt gebruikt voor het bepalen van de leerling-leraar ratio. Het aantal leerlingen wordt ook gebruikt voor de vaststelling van de bekostiging. De bekostiging van een school hangt af van dit aantal leerlingen. De teldatum die wordt gehanteerd voor de bekostiging is het aantal leerlingen van het jaar ervoor (t -1). Naarmate er meer leerlingen zijn, worden er ook meer fte's bekostigd en vice versa. Bij de formatie wordt onderscheid gemaakt tussen directieleden, leraren en ondersteunend personeel. Zo heeft bijvoorbeeld elke VO-school, in de bekostiging, recht op 1 fte ondersteunend personeelslid per 104 leerlingen.

De lumpsumbekostiging, en de daarmee samenhangende ontschotting van de bekostigingselementen, is ingevoerd zodat scholen een integrale afweging van uitgaven en doelen kunnen maken en maatwerk kunnen leveren. Op deze manier kan onder andere maatwerk voor verbetering van de kwaliteit zorgen. Hierbij past een overheid die helderheid geeft over «wat» van scholen wordt verwacht en meer ruimte geeft aan scholen om in te vullen «hoe» ze aan de verwachtingen voldoen. Invoering van een maximumbesteding buiten het primaire proces is dan een stap terug.

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 32 500 VII, nr. 31.

Zoals ik eerder heb aangegeven is binnen het voortgezet onderwijs al veel relevante informatie beschikbaar. Niet alleen door het toezicht van de inspectie maar ook door het project Vensters voor Verantwoording (VvV). VvV sluit aan bij de wens meer ruimte te creëren voor de sector om te professionaliseren. Het doel met Vensters voor Verantwoording is dan ook, scholen en de sector als geheel beter in staat te stellen de *eigen* verantwoordelijk te nemen, kwaliteit van het onderwijs te borgen en waar nodig deze te verbeteren; een verplichting om de gegevens beschikbaar te stellen past niet in deze doelstelling. Om uiteindelijk alle scholen te laten deelnemen, komt het aan op enthousiasmerende communicatie waardoor een olievlekwerking zal ontstaan. Het is wel de bedoeling dat in 2011 alle scholen hun gegevens openbaar beschikbaar hebben.

Eerder heb ik in de brief van 28 maart jl. aangegeven dat binnen het primair onderwijs onderzoek gedaan wordt naar de mogelijkheid om de diverse relevante informatie die beschikbaar is bij DUO meer toegankelijk te maken. Met DUO, diverse schoolbesturen en onder andere de PO-Raad wordt overleg gevoerd om de wensen van het veld te inventariseren. Ik verwacht de Kamer te zijner tijd op de hoogte te stellen van de resultaten van dit onderzoek en mijn conclusies daarbij.

### **Mijn reactie op de motie Smits en Çelik over rechtstreekse rijkssubsidie aan de schoolvestiging<sup>1</sup>**

Door een verbetering in de informatievoorziening met betrekking tot het financiële beleid worden besturen gedwongen om de gemaakte keuzes beter uit te leggen aan zowel de scholen als aan de direct betrokkenen; de horizontale verantwoording. Naast het al genoemde voorbeeld in mijn brief van 28 maart jl. zijn er ook scholen die werken met een kaderbrief<sup>2</sup> en zijn er besturen die met de schoolleiders hebben afgesproken om per leerling te bekostigen. De huidige wetgeving biedt aan schoolbesturen alle ruimte om op lokaal niveau de bekostigingsrelatie met de bij hen aangesloten scholen naar eigen inzicht vorm te geven.

Uiteraard gaat de regering altijd serieus om met de moties die zijn aangenomen door de Tweede Kamer. De regering heeft naast het advies van de Kamer ook haar eigen verantwoordelijkheid. In dit specifieke geval is gekeken hoe de motie past binnen het beleid van deze regering. Daarnaast moet de aangenomen motie passen binnen de grenzen van de mogelijkheden van uitvoerbaarheid en financiële haalbaarheid.

In een brief aan de tweede kamer van 28 mei 2010 (Kamerstuk 31 293, nr. 75) heeft mijn ambtsvoorganger reeds vastgesteld dat het weghalen van de exclusieve verantwoordelijkheid voor het financieel beleid bij het bevoegd gezag c.q. het schoolbestuur al gauw indruist tegen de vrijheid van stichting, richting en inrichting.

Tijdens de begrotingsbehandeling heb ik dit nog eens herhaald en heb ik de motie ontraden. Op verzoek van uw Kamer heb ik nogmaals onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van een pilot en ben wederom tot de conclusie gekomen dat, alles afwegende, ik geen mogelijkheid zie deze motie uit te voeren gezien dezelfde strijdigheid met de vrijheid van stichting en inrichting. De motie vraagt een wetwijziging, een wijziging van de bekostiging en systeemaanpassingen in de uitvoering met grote gevolgen voor de uitvoeringsorganisatie.

In voornoemde brief is ook ingegaan op de maatregelen die in het kader van de versterking van het intern toezicht en de medezeggenschap de afgelopen jaren zijn genomen; onder andere de inwerkingtreding van de Wet Medezeggenschap op Scholen (WMS). De gezamenlijke verantwoordelijkheid van het bestuur de Medezeggenschapsraad (MR) en de positie

<sup>1</sup> Kamerstuk 32 500 VII, nr. 19.

<sup>2</sup> In een kaderbrief wordt op hoofdlijnen een samenhangend beeld gepresenteerd van bekende en te verwachten ontwikkelingen die voor het opstellen van de begroting van belang kunnen zijn. Hiermee ondersteunt de kaderbrief niet alleen de discussie, maar geeft na besluitvorming ook de bouwstenen bij het opstellen van de ramingen en de begroting.

van de betrokken partijen binnen de school (ouders, leerlingen en leraren) is met al de maatregelen voldoende versterkt om invloed op het financiële beleid van het bestuur te kunnen uitoefenen. Ten aanzien van de bekostiging heeft de MR het recht op informatie over de berekening die ten grondslag ligt aan de middelen uit 's rijkskas die worden toegerekend aan het bevoegd gezag. De MR heeft op het gebied van het meerjarige financiële beleid een adviesrecht. Een recht van inspraak zou betekenen dat het bestuur niet meer het beleid kan uitzetten. Het bestuur is daar primair wel verantwoordelijk voor. Het gevolg van het mede neerleggen bij de MR van de verantwoordelijkheid voor het financieel beleid op schoolniveau is, dat het schoolbestuur niet langer zelfstandig financiële prioriteiten kan stellen. Het bestuur kan zijn onderwijskundige en financiële verantwoordelijkheid niet langer waarmaken, omdat het niet langer exclusief gaat over de inzet van middelen. Dit is zowel het geval indien er sprake is van inspraakrecht in plaats van adviesrecht als in de variant waarbij meer zeggenschap wordt neergelegd op het niveau van de school.

Los van de wettelijke verplichting die scholen hebben om een risicoreserve aan te houden zodra ze rechtspersoonlijkheid bezitten, zullen scholen, indien de bekostiging per school zou zijn, een risicoreserve *willen* aanhouden. Deze individuele risicoreserve zal nodig zijn omdat de reserves die eerst bestuurbreed konden worden aangehouden nu niet meer breed ingezet kunnen worden. Dit zal leiden tot het onnodig opbouwen van meer vermogen en meer liquiditeit. Daarnaast zal een bekostiging per school inhouden dat deze ook apart zal moeten worden verantwoord. Dit brengt hogere administratieve lasten en controles met zich mee voor zowel scholen als voor het Rijk.

Verder moet bedacht worden dat elke variant die bekostiging op schoolniveau beoogd, te maken krijgt met dezelfde bezwaren. Naast de bezwaren die reeds in voorgaande brieven zijn genoemd zijn er de grondwettelijke bezwaren te weten: strijdigheid met de vrijheid van stichting en inrichting.

Een experimenteerartikel zou uitkomst kunnen bieden, ware het niet dat er op dit gebied nog geen experimenteerartikel voorhanden is. Een experimenteerartikel kan slechts worden gemaakt indien het past binnen de grenzen die worden gesteld door de experimenteerwet. De experimenteerwet acht slechts toelaatbaar die artikelen die een innovatieve onderwijskundig experiment behelzen. Aangezien het hier een bekostigingsvraagstuk betreft kan een experimenteerartikel geen uitkomst bieden. Daarnaast zal een experimenteerartikel, dat de bekostiging op schoolniveau nastreeft, tegen artikel 23 van de grondwet ingaan. De overheid mag op grond van regelgeving de bekostiging alleen aan een rechtspersoon verstrekken. Als de overheid via een experimenteerartikel voorschrijft dat per school moet worden bekostigd, rijst de vraag of de overheid een één op één relatie tussen school en rechtspersoon mag voorschrijven. Een rechtspersoon zou niet meer dan één school in beheer mogen hebben en geen tweede school mogen stichten wat indruist tegen artikel 23 van de Grondwet.

Los van de onmogelijkheid om deze pilot uitvoerbaar te maken, zal het zeer moeilijk zijn om deze te laten starten. Zeer weinig besturen zullen hier animo voor hebben vanwege het opbouwen van overmatige reserves en het onvoldoende recht doen aan de positie van kleine scholen. Tevens doet de pilot afbreuk aan een overheid die meer helderheid wil bieden over het «wat» en meer ruimte wil geven aan «hoe» besturen aan verwachtingen kunnen voldoen.



## **Reactie op de motie Voordewind en Ferrier over onderzoek naar de gevolgen van krimp, kwaliteit en leegstand<sup>1</sup>**

Ik heb Platform beta techniek gevraagd om in de drie krimpgebieden een volledige inventarisatie te maken van de krimpproblemen op onderwijsgebied inclusief de door de regio gewenste oplossingen. Deze inventarisatie loopt momenteel. Een van de oplossingen kan een combinatie po-vmbo-mbo-hbo zijn. Gekeken wordt of de gewenste oplossing juridisch mogelijk is. Indien dit niet mogelijk blijkt zal worden gekeken hoeveel tijd, energie en geld het kost om dit alsnog mogelijk te maken en of dit opweegt tegen de baten. Deze oplossingen zijn echter voor de regio specifiek waardoor de uitkomsten niet zomaar gebruikt kunnen worden voor nationale toepassing. De gewenste oplossing sluit aan bij het voorstel om een experimenteerartikel in de sectorwetten (WPO, WVO, WEB en WHW) op te nemen.

Het gaat hier om een aanpak op grond van een algemeen experimenteerartikel voor alle onderwijswetten dat mede ten behoeve van de sleutelexperimenten is ontwikkeld. Dit experimenteerartikel vergroot de bestaande wettelijke ruimte voor innovatie «op de snijvlakken tussen onderwijssectoren». Op grond van deze wettelijke basis kunnen AMvB's voor experimenten worden opgesteld waarmee scholen in krimpregio's de juridische mogelijkheid wordt geboden om buiten het huidige regelkader, sectoroverstijgende oplossingen toe te passen. Het betreft hier duidelijk een innovatief onderwijskundig experiment. Daarmee wordt meer ruimte gecreëerd om tot onconventionele oplossingen te komen om een kwalitatief goed en divers opleidingsaanbod in stand te houden en tot een betere aansluiting tussen de onderwijssectoren te komen.

### **Overig**

Ik zal uitvoering geven aan de motie van Dijkgraaf en Van der Ham door nauwlettend de implementatie van de referentieniveaus te volgen. Op het moment dat onomstreden vaststaat dat, op stelselniveau, de inhoud van de referentieniveaus (op onderdelen zoals spelling) te hoge of te lage eisen aan leerlingen stelt, zal ik een aanpassing overwegen.

De referentieniveaus zijn door de mogelijke aanpassing dus niet statisch. Wel zijn de niveaus in wet- en regelgeving verankerd om de nodige rust en continuïteit in het onderwijsveld te brengen. Deze rust geeft het onderwijs en de educatieve infrastructuur de mogelijkheid de inhoud van de referentieniveaus in het onderwijs, de toetsen en examens, leerstof en leerlijnen op te nemen.

Momenteel is echter niet vastgesteld dat de niveaus niet voldoen. De beschrijvingen en de niveaus zijn in een zeer zorgvuldig traject tot stand gekomen. Experts hebben, naast nationale en internationale onderzoeken, gebruik gemaakt van kerndoelen, eindtermen, examens en toetsen maar ook de leerstof, methoden en leerlijnen. Uit de veldraadplegingen bleek voorts dat de inhoud van de referentieniveaus breed wordt gedragen. Er zijn verschillende geluiden te horen over welk niveau leerlingen beheersen in relatie tot de referentieniveaus. In de brief aan de Kamer (Kamerstuk 2010–2011, 31 332, nr. 15) heb ik al gereageerd op de eerste kritische artikelen over het referentiekader door Van der Gein. De conclusies van Van der Gein zijn echter niet onbetwist. Zie bijvoorbeeld de conclusies van de expertgroep taal en rekenen, maar ook de conclusies van Van den Bergh, Van Es en Spijker<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Kamerstuk 32 500 VII, nr. 35.

<sup>2</sup> Huub van de Bergh, Annemieke van Es en Sanne Spijker, «Spelling op verschillende niveaus: werkwoordspelling aan het einde van de basisschool en het einde van het voortgezet onderwijs.» In: *Levende Talen Tijdschrift 2011* (nr. 1), 3–14.

Het is een goede zaak dat kritisch gekeken wordt naar de referentieniveaus en de eisen die we aan de leerlingen stellen. Om te zorgen dat de referentieniveaus succesvol kunnen worden geïmplementeerd, is voorzien in een pilotfase. Met o.a. proeftoetsen en proefexamens zal nagegaan worden hoe leerlingen presteren op de referentieniveaus. Als uit deze fase blijkt dat aanpassingen van de inhoud, van de referentieniveaus en/of de beheersniveaus noodzakelijk zijn, zal ik de referentieniveaus laten heroverwegen.

Zoals reeds is toegezegd, zal de Kamer gedurende het traject geïnformeerd blijven over de prestaties van leerlingen en de aanpassingen van sectorale wetgeving waaronder de wijze waarop de resultaten zullen meetellen voor diplomering.

Ongeacht de eisen op stelselniveau moet het onderwijs «het beste uit de leerlingen halen». Als een leerling 3F kan halen, mag deze leerling niet blijven steken op 2F. Ik stimuleer scholen daarom opbrengstgericht te werken.