

Vergaderjaar 2014–2015

33 862

Voorstel van wet van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht

Nr. 7

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

Inhoudsopgave

I	Algemeen	1
1.	Inleiding en achtergrond	1
2.	Achtergrond en ontwikkeling wettelijk onderwijstoezicht	4
3.	Noodzaak van wetswijziging	6
3.1	Wettelijk kader	6
3.2	Fantomwetgeving en pseudoregels	7
3.3	Status en functioneren kwaliteitsaspecten	9
3.4	Inbreuk op professionele vrijheid	10
3.5	Krepele definitie onderwijskwaliteit	12
3.6	Rechtsbescherming en informatievoorziening	14
3.7	Betrokkenheid Minister en parlement	14
4.	Aanpassing onderwijstoezicht	15
4.1	Herijking inspectietaken en definitie onderwijskwaliteit	15
4.2	Schrappen kwaliteitsaspecten	17
4.3	Rechtsbescherming en informatievoorziening	19
4.4	Betrokkenheid Minister en parlement	19
5.	Financiële aspecten	20
6.	Consultatie en overleg	20
II	Artikelsgewijs	29

I. ALGEMEEN

1. Inleiding en achtergrond

Voor het geven van goed onderwijs zijn toereikende materiële voorzieningen en voldoende financiële middelen belangrijke randvoorwaarden. De kwaliteit van het onderwijs is echter vooral afhankelijk van de ruimte die leraren en schoolleiders krijgen om hun vak uit te oefenen en de vakbekwaamheid waarmee zij deze ruimte invullen. Daar klopt het hart

van het onderwijs. Wanneer vakmensen werkelijk aan zet zijn, worden de beste resultaten bereikt. De ambitie om van goed naar excellent onderwijs te gaan kan dus alleen slagen als de overheid met dit uitgangspunt rekening houdt. Uit onderzoek blijkt dat vooral een versterking van de professionele ruimte van leraren nodig is in plaats van een versterking van centrale sturing.¹ Landen die goed presteren, zoals Finland, hebben een sterk vertrouwen in leraren en maken dat vertrouwen in de praktijk ook waar.² In middelmatig presterende landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, is juist sprake van een laag vertrouwen in leraren en een sterke nadruk op extern gevalideerde toetsen en verantwoording. In deze landen heerst veel onvrede over het beleid en wordt het tekortschieten inmiddels erkend.³ Efficiencydenken waarin een beperkte selectie van leerresultaten dominant is, kan tot ongewenste resultaten leiden.

Paradoxaal genoeg gaat de erkenning dat leraren beter in positie gebracht moeten worden in de praktijk regelmatig gepaard met tegengestelde ontwikkelingen. Allereerst gebeurt dat op politiek niveau. In de afgelopen jaren zijn met betrekking tot het funderend onderwijs juist maatregelen voorgesteld die de vrijheid van professionals lijken te beperken en waarover onder professionals daarom veel discussie is ontstaan. Te denken valt aan instrumenten als de referentieniveaus, verplichte toetsen in het basis- en voortgezet onderwijs en het leerlingvolgstelsysteem. Ook is het curriculum regelmatig aangepast, bijvoorbeeld voor het opnemen van de burgerschapsverplichting, de canon en de maatschappelijke stage. Deze wijzigingen kunnen er onbedoeld gemakkelijk toe leiden dat professionals meer bezig zijn met het zich aanpassen aan nieuwe regels dan met de kwaliteit van het onderwijs. Dat risico neemt nog toe wanneer verplichtingen na korte tijd weer worden afgeschaft.

Ook bij de rol van de Inspectie van het onderwijs (hierna: inspectie) zijn regelmatig vraagtekens geplaatst. De commissie-Dijsselbloem gaf in 2008 aan dat de rol van de inspectie duidelijker moest worden afgebakend en dat de inspectie zich terughoudend moest opstellen ten aanzien van het pedagogisch klimaat.⁴ Dat leidde tot een motie die de regering onder meer vroeg de elementen die te maken hebben met de eigen didactische visie van de inspectie te schrappen.⁵ Bij de herziening van de Wet op het onderwijstoezicht (hierna: Wot) is aan dit punt echter geen uitwerking gegeven. De kritiek op het optreden van de inspectie is na de commissie-Dijsselbloem echter niet verstomd. In 2010 gaf de toenmalig voorzitter van de Onderwijsraad bij zijn afscheid aan dat voor de inspectie «het moment [...] gekomen [is] om een stap terug te zetten. De andere kant op, niet meer alles willen weten. De politieke intensiteit moet hieruit geleidelijk

¹ De commissie-Brujin doet hierop een sterk appel, dat gebaseerd is op diverse onderzoeken, *Vreemde ogen dwingen* (Den Haag mei 2012), p. 56–57. De commissie richt zich weliswaar op het hoger onderwijs, maar de aangehaalde onderzoeken hebben een breder bereik.

² Zie bijvoorbeeld het verslag van het werkbezoek van de Vaste Kamercommissie onderwijs aan Finland van 9 tot 13 mei 2011, Kamerstukken II 2010–2011, 32 894, nr. 1. Verder: Pasi Sahlberg, *Finnish lessons. Wat Nederland kan leren van het Finse onderwijs* (2013).

³ Diana Ravitch is bijvoorbeeld betrokken geweest bij de ontwikkeling van onderwijsbeleid in de Verenigde Staten, waarin toetsing verregaand werd bevorderd en geïntensiveerd. Zij erkent het falen van dit beleid in haar boek *The death and life of the great American school system. How testing and choice are undermining education* (New York, 2010). Sahlberg geeft aan dat zelfs een gematigde versie van deze beleidsrichting, waarin bijvoorbeeld meer aandacht is voor vorming en vaardigheden, nog steeds zeer problematisch is (*Finnish lessons*, p. 11/12).

⁴ Kamerstukken II 2006–2007, 31 007, nr. 6, p. 147–48.

⁵ Kamerstukken II 2006–2007, 31 007, nr. 27.

weer weg. De inspectie doet nu te veel.» Een ledenpeiling van de Besturenraad in 2011 sluit voor een belangrijk deel bij deze bevinding aan.⁶

Overigens onderkennen de initiatiefnemers dat ook schoolbesturen en schoolleiders onnodige belemmeringen kunnen opwerpen voor leraren en voor de kwaliteit van het onderwijs. De inspecteur-generaal van het onderwijs heeft er bijvoorbeeld op gewezen dat leidinggevendenden zich soms ten onrechte beroepen op vermeende verplichtingen van inspectie en overheid om veranderingen in de organisatie door te drukken.⁷ Zij staan dan de verbetering van kwaliteit in de weg, in plaats dat zij ruim baan maken voor kwaliteit. Het is goed als de inspectie in haar onderzoek juist ook bij zulke processen kritische opmerkingen maakt. Van een schoolorganisatie mag verwacht worden dat zij regelmatig kritisch onderzoekt of de inzet maximaal gericht is op de kernopdracht van de school.

De initiatiefnemers hebben regelmatig tijdens werkbezoeken in basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs gemerkt dat leraren en schoolleiders een zeer sterke behoefte hebben aan een eigen pedagogisch-didactische ruimte waarbinnen zij zelf handen en voeten kunnen geven aan goed onderwijs. Professionals hebben recht op die vrije ruimte, zoals ook tot uitdrukking komt in het regeerakkoord en de regeringsverklaring.⁸ Deze professionele vrijheid is bovendien een belangrijke slagader van artikel 23 van de Grondwet, en uitdrukkelijk niet alleen voor zover het bijzonder onderwijs betreft. Bescherming van de beroepsmatige vrijheid van leraren heeft diepe wortels. De initiatiefnemers vinden dat deze vrijheid beter beschermd moet worden. Zij beogen met dit wetsvoorstel niet te tornen aan de beperkingen van deze vrijheid die momenteel al zijn aangebracht door wettelijke deugdelijkheidseisen.⁹ De initiatiefnemers richten zich juist op de beperkingen van deze vrijheid die onvoldoende berusten op deze deugdelijkheidseisen. De grondslag voor het optreden van de overheid dient verhelderd te worden. Bovendien is herijking van de verhouding tussen de inspectie, de Minister en het parlement noodzakelijk. Verder komt de versterking van een transparante dialoog tussen scholen en de inspectie de kwaliteit van het onderwijs ten goede. Hier ligt een sleutel voor succes in het onderwijs. In dit wetsvoorstel staan deze uitgangspunten centraal.

De uitgangspunten en problemen die het onderwerp van dit wetsvoorstel vormen, zijn in het parlement meermalen aan de orde gesteld.¹⁰ De regering maakt in haar reactie echter duidelijk dat zij geen aanleiding ziet de bestaande situatie te wijzigen.¹¹ Ook de herziening van de Wet op het onderwijstoezicht in 2012 heeft op deze punten onvoldoende verandering

⁶ http://www.besturenraad.nl/sites/www.besturenraad.nl/files/redactie/Rapportage_-_Peiling_Besturenraad_Inspectie-feb2011.pdf.

⁷ Verslag wetgevingsoverleg onderwijsverslag 2011–2012, 12 juni 2013, p. 29.

⁸ Het regeerakkoord «Bruggen slaan» (2012) van het kabinet Rutte II en de daarop volgende regeringsverklaring, Handelingen TK 2012–2013, 21, 3–5.

⁹ Deze eisen gelden voor het bijzonder onderwijs als bekostigingsvoorwaarden. Bekostigingsvoorwaarden kunnen afwijkend en minder vergaand zijn, maar dienen wel ten minste de deugdelijkheid van het onderwijs even afdoende te waarborgen. In de toelichting wordt verder het woord deugdelijkheidseisen gebruikt.

¹⁰ Bij de begrotingsbehandeling onderwijs voor het jaar 2011 is door het lid Dijkgraaf een notitie aangeboden over de kwaliteit van het onderwijs en de rol van het toezicht daarbij: Discussienota «Meesterlijk onderwijs. Zorg voor kwaliteit en prestaties». Bij de behandeling van de begroting onderwijs voor het jaar 2013 is een factsheet aangeboden door het lid Bisschop.

¹¹ Zie bijvoorbeeld de reactie van de regering op de notitie «Meesterlijk onderwijs». Kamerstukken II 2010–2011, 32 500–VIII, nr. 172. Ook in de schriftelijke antwoorden bij de begroting voor 2014 geeft de regering aan dat zij er vooralsnog van overtuigd is dat de wetgeving geen aanpassing behoeft.

gebracht. De leden Dijsselbloem en Dijkgraaf hebben bijvoorbeeld verschillende voorstellen gedaan die geen plaats hebben gekregen in de herziening. De initiatiefnemers hebben daarom besloten een wetsvoorstel bij de Kamer aanhangig te maken. Het is hun overtuiging dat een doeltreffender regeling van het toezicht bevorderend werkt voor de kwaliteit van het funderend onderwijs. De aangenomen motie-Rog c.s. en het dientengevolge gewijzigde toezicht illustreren dat zowel de Tweede Kamer als de inspectie het belang van een goede afbakening van het toezicht en de professionele vrijheid onderkennen.¹²

2. Achtergrond en ontwikkeling wettelijk onderwijstoezicht

Toezicht op het onderwijs kent in Nederland oude papieren. Reeds in 1801 werd het toezicht in een onderwijswet vastgelegd. Vanaf dat moment is het toezicht landelijk georganiseerd. In de taken van dat rijksschooltoezicht is een duidelijke verandering te bespeuren ten opzichte van de voorgaande perioden. Naast controleren en evalueren krijgt ook stimuleren een duidelijke plaats.¹³ Dit element is nog steeds van groot belang in het toezicht. De inspectie is een cruciale speler die de ontwikkeling van het onderwijs kan bevorderen. Vanuit het overzicht dat de inspectie heeft over het onderwijsstelsel en de rijke kennis en ervaring waaruit zij op grond van contacten met scholen kan putten, kan de inspectie scholen helpen bij het uitvoeren van hun missie en taak. Zij heeft juist op dit punt meerwaarde boven de noodzakelijke rol van interne toezichthouders. Scholen doen er goed aan die rol op waarde te schatten. Zonder de inspectie al te gemakkelijk of allereerst als gratis adviesbureau voor scholen te positioneren, blijft het voor de overheid een uitdaging om ervoor te zorgen dat de inspectie ook in haar stimulerende rol zoveel mogelijk dienstbaar is aan het onderwijs.

In 1848 is het onderwijstoezicht ook grondwettelijk verankerd. Belangrijke aanleiding daarvoor vormde de gelijktijdige erkenning van de vrijheid van onderwijs. Die vrijheid is een groot goed, maar kent uiteraard ook grenzen. Het is niet de bedoeling dat leerlingen door deze vrijheid worden blootgesteld aan kwaadwillende of incapabele onderwijzers. Belangrijke kernelementen die een beperking vormen op de vrijheid van onderwijs worden daarom in de Grondwet zelf benoemd: het toezicht en de bekwaamheid en de zedelijkheid van onderwijzers. Daarnaast was het toezicht bedoeld om «staatsgevaarlijke theorieën» te weren.¹⁴ De vrijheid van onderwijs gaat vanzelfsprekend niet zo ver dat zij zich mag keren tegen de rechtsstaat die deze vrijheid erkent.

Deze kernachtige visie op het onderwijstoezicht is lange tijd leidend geweest in het overheidsbeleid en in de wetgeving. Cort van der Linden gaf daar treffend uitdrukking aan bij de Grondwetsherziening van 1917: «[in] het toezicht der Overheid en het onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid der onderwijzers [...] en niet in de speciale voorschriften liggen de grootste waarborgen der deugdelijkheid, want met bekwame onderwijzers en goed toezicht is het moeilijk om slecht onderwijs te geven. Indien men het peil van het onderwijs wil verheffen moet men dus in de eerste plaats zorgen voor een goede opleiding der onderwijzers.»¹⁵

¹² Kamerstukken II 2013–2014, 33 750–VIII, nr. 27. Naar aanleiding van deze motie heeft de inspectie haar normen gewijzigd, zie: <http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuwsbrieven/details/toetsen-bij-kleuters.html>.

¹³ N.L. Dodde, *Een speurtocht naar samenhang. Het rijksschooltoezicht van 1801–2001* (Utrecht, 2001) p. 14–16, 97. Zie wetsbepalingen hierover in latere onderwijswetten, zoals artikel 67 van de Wet op het lager onderwijs 1857.

¹⁴ Drop, *Algemene inleiding onderwijsrecht* (Zwolle, 1985) p. 266.

¹⁵ J.B. Kan, *Handelingen over de herziening der Grondwet. Deel II.* (Den Haag, 1917) p. 568.

De kwaliteit van de onderwijzers speelde dus een cruciale rol.¹⁶ Die overtuiging kan nog steeds inspireren. Onderwijsbeleid moet er allereerst op gericht zijn de kwaliteit van leraren te waarborgen en de ruimte voor het uitoefenen van hun professionaliteit te respecteren en te bewaken. Als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen zijn in de loop van de tijd steeds meer wettelijke verplichtingen ingevoerd. Dat is begrijpelijk, maar toch is telkens de kritische vraag nodig of deze en nieuwe verplichtingen de kwaliteit en de taak van het onderwijs versterken, dan wel dat verplichtingen juist contraproductief werken. De grote hoeveelheid wijzigingen in onderwijswetten vergeleken bij andere wetten is opvallend, zo blijkt uit onderzoek.¹⁷ Hierdoor kan een klimaat ontstaan waarin de handelingsvrijheid van professionals zich niet ten volle en naar behoren kan ontplooiën.

De belangstelling voor de wettelijke verplichtingen die de deugdelijkheid van het onderwijs waarborgen, is vanaf het einde van de twintigste eeuw geleidelijk verschoven naar de aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs. Het accent verschuift van de *waarborgen voor* goed onderwijs naar de *resultaten van* het onderwijs. Die ontwikkeling is in 2010 uitgemond in het vastleggen van minimumleerresultaten voor rekenen en taal als deugdelijkheidseis. Dat is een stap die bij de behandeling van de Wot in 2001 nog principieel onmogelijk werd geacht.¹⁸ Aan leerresultaten als deugdelijkheidseis zijn immers fundamentele problemen verbonden.¹⁹ Basisscholen worden bijvoorbeeld beoordeeld op resultaten waarvan de toegevoegde waarde niet vastgesteld kan worden. Het corrigeren van leerresultaten voor sociale achtergronden blijkt vrijwel onmogelijk.²⁰ De objectiveerbaarheid van deze wettelijke eisen staat dus onder druk. Vooralsnog blijft daarom de kritiek gelden dat scholen worden beoordeeld op basis van een systematiek die onvoldoende adequaat is.

Als gevolg van de toegenomen aandacht voor de leerresultaten van het onderwijs is in 2002 een afzonderlijke wet voor de inspectie in werking getreden: de eerdergenoemde Wet op het onderwijstoezicht. Daarin is een fundamentele wijziging vastgelegd. Naast de wettelijke deugdelijkheidseisen zijn hierin ook zogenoemde kwaliteitsaspecten opgenomen. Deze kwaliteitsaspecten richten zich niet op scholen, maar maken deel uit van de systematiek waarmee de inspectie scholen onderzoekt. De

¹⁶ D. Mentink, *Orde in onderwijsbeleid. De wettelijke regeling van deugdelijkheidseisen als grondwettelijk probleem* (Deventer, 1989) p. 51. De regering verwoordde het bijvoorbeeld aldus: «Die waarborg (voor deugdelijk onderwijs) bestaat thans reeds voor een goed deel, vermits de onderwijzers van alle scholen aan dezelfde eisen hebben te voldoen.»

¹⁷ Wim Timmer, *Het doel wel gesteld. Een praktijkonderzoek naar de toepassing van doelregeling* (Den Haag, 2011) p. 228, 257. Scholen kunnen immuun worden voor nieuwe wijzigingen. Er ontstaat dan beleidsresistentie. Dat komt de relatie tussen overheid en onderwijs niet ten goede en zet de inspanningsverplichting uit artikel 23, eerste lid, van de Grondwet onder druk.

¹⁸ Aldus de regering in de memorie van toelichting: «Het uniform werkende instrument van wettelijke voorschriften kent zijn grenzen; met dergelijke voorschriften kunnen wel doelstellingen voor het onderwijsproces en randvoorwaarden voor de bekostiging van instellingen worden gegeven, maar kunnen niet de wenselijk geachte resultaten worden bereikt.» Kamerstukken II 2000–2001, 27 783, nr. 3, p. 11–12.

¹⁹ De Raad van State heeft op dit voorstel indringende kritiek geleverd; Kamerstukken II 2008–2009, 31 828, nr. 4. Uit de studie van Mentink, *Orde in onderwijsbeleid*, blijkt duidelijk dat deugdelijkheidseisen bewust de randvoorwaarden voor goed onderwijs betreffen en niet het sturen op leerresultaten. Voor een beknopte analyse van de problemen en risico's van het sturen op leerresultaten, zie: Roger Standaert, «De verleiding van het simplificeren», in: *Op de schouders van de voorgangers. Naar een nieuwe basisschool?* (Enschede, 2000) p. 65–96.

²⁰ Het is bijvoorbeeld opmerkelijk dat de regering gereede twijfels heeft bij de correctiefactor opleidingsniveau, die uitgangspunt is van het onderwijsachterstandenbeleid, maar die ook doorwerkt in de beoordeling van leerresultaten. Kamerstukken II 2011–2012, 31 293, nr. 143, p. 3. Uit onderzoek van de inspectie blijkt ook dat een betere correctiefactor mogelijk is dan de huidige gewichtenregeling, Kamerstukken II 2012–2013, 32 193, nr. 35.

kwaliteitsaspecten mogen in de beoordeling namelijk niet tot rechtsgevolgen voor scholen leiden. Aldus kan een verwarrend schemergebied ontstaan. Hoe kunnen scholen immers begrijpen dat kwaliteitsaspecten een fundamenteel onderdeel vormen van het onderzoek en zelfs van het oordeel van de inspectie – ze vormen immers een ineengevlochten, prominent en normerend geformuleerd onderdeel van het inspectierapport –, maar dat de inspectie hier geen gevolgen aan mag verbinden? De initiatiefnemers vinden het met het oog op het belang van goed onderwijs cruciaal dat aan deze onduidelijkheid een einde wordt gemaakt. Het is belangrijk om de duidelijkheid te creëren die de regering aanvankelijk heeft beoogd. Met dit voorstel geven zij ook gehoor aan de aanbeveling van de commissie-Dijsselbloem om de rol van de inspectie beter af te bakenen.²¹

Met de herziening van de Wot van 1 juli 2012 is het zogenoemde risicogerichte toezicht verankerd. Bij de effectiviteit van dit risicogerichte toezicht zijn kritische vragen gerechtvaardigd. Kernvraag is of de juiste scholen worden gedetecteerd en of scholen op de juiste wijze en het juiste moment worden gecontroleerd en gestimuleerd.²² De regering heeft inmiddels aangekondigd dat de hoofdzakelijk retrospectieve risicoanalyse aangevuld dient te worden met prospectieve variabelen.²³ Hiermee lijkt deze recente herziening van de Wot deels weer te worden herzien. Het wetsvoorstel laat dit onderwerp mede daarom buiten beschouwing.

3. Noodzaak van wetswijziging

3.1 Wettelijk kader

Artikel 23 van de Grondwet bevat de opdracht aan de regering om aanhoudende zorg te hebben voor het onderwijs (eerste lid). Dat is een belangrijke opdracht met het oog op de ontwikkeling van de samenleving. Die opdracht bevat echter geen ongeclausuleerde bevoegdheid voor de overheid om te sturen in het onderwijs. De aanhef van het Grondwetsartikel moet namelijk in samenhang met het vervolg gelezen worden.²⁴ In het tweede lid wordt als uitwerking van de overheidszorg het toezicht benoemd. Dat toezicht is expliciet aan de wet gebonden. Hetzelfde geldt voor de deugdelijkheidseisen die op basis van het vijfde lid aan het onderwijs gesteld mogen worden. De overheid moet eisen aan het onderwijs helder in onderwijswetten regelen.²⁵ De vrijheid van richting en inrichting van het bijzonder onderwijs worden in de leden vijf en zes uitdrukkelijk genoemd. De vrijheid van het onderwijs vormt bij de verantwoordelijkheid van de regering het uitgangspunt, niet de beperking ervan door middel van deugdelijkheidseisen.

Op basis van het vijfde lid van artikel 23 kunnen aan wettelijke deugdelijkheidseisen rechtsgevolgen voor scholen worden verbonden. Wanneer het onderwijs niet aan de wettelijke voorschriften voldoet, vervalt het recht op bekostiging. Bij het tekortschieten van het onderwijs zijn bekostigings-

²¹ Kamerstukken II 2006–2007, 31 007, nr. 6, p. 147–148.

²² M.C.M. Ehren, «Risicogestuurd toezicht na wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht; een kritische reflectie» (5 september 2011).

²³ Kamerstukken II 2012–2013, 33 495, nr. 10, p. 20.

²⁴ Aldus de regering: «... het eerste lid, dat zich over het gehele onderwijs uitstrekt, vormt eene goede inleiding voor de daaronder voor elk der vertakkingen volgende bepalingen» J.B. Kan, *Handelingen over de herziening der Grondwet*, deel I, Den Haag 1918, p. 638–639.

²⁵ D. Mentink, *Orde in onderwijsbeleid*, p. 41–42, 147–152. Hierop berust bijvoorbeeld de formulering in de Wot van «bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften». De te stellen eisen moeten waarborgen betreffen die objectief en noodzakelijk zijn.

sancties dus het aangewezen middel.²⁶ De binding van sancties aan een wettelijke grondslag is een belangrijk uitgangspunt in onze rechtsstaat. De rechtsbescherming en rechtszekerheid van scholen zijn namelijk in het geding. De vrijheid van burgers en instellingen kan enkel worden beperkt door eisen die door de wetgever zijn geformuleerd. De uitvoerende macht heeft geen eigenstandige bevoegdheid om beperkingen te stellen aan de vrijheid van scholen wanneer deze niet duidelijk door de wetgever geregeld en beoogd zijn.

De initiatiefnemers beseffen dat bij de ontwikkeling van het grondwetsartikel vooral de pedagogische en didactische vrijheid van het *bijzonder* onderwijs is benoemd als waarborg bij het stellen van deugdelijkheidseisen. De overheid heeft meer vrijheid ten aanzien van de inhoudelijke invulling van het openbaar onderwijs. Desondanks zijn de initiatiefnemers van mening dat de pedagogische en didactische vrijheid van het openbaar onderwijs meer aandacht verdient. De erkenning van de professionaliteit van alle scholen en leraren is bij de ontwikkeling van de Grondwet altijd een fundamenteel uitgangspunt geweest. Het genoemde citaat van Cort van der Linden geeft hier krachtig uitdrukking aan. De hoogleraren onderwijsrecht wijzen in hun rapport over richtingvrije planning ook op de pedagogische ruimte voor openbare scholen.²⁷ Uiteraard zal bij erkenning van deze vrijheid de beschikbaarheid van het openbaar onderwijs voldoende gewaarborgd moeten blijven. Door de afdoende beschikbaarheid van openbaar onderwijs wordt in Nederland onder meer immers voldaan aan het (internationale) recht op onderwijs.

De sterke nadruk op de functie van deugdelijkheidseisen is van fundamenteel belang voor de bescherming van de professionele vrijheid van scholen en leraren. De Grondwet neemt de vrijheid van onderwijsgevers als uitgangspunt. Veelal heeft die vrijheid juridisch gezien tegenwoordig betrekking op het bevoegd gezag van een rechtspersoon. In de praktijk hangt de vrijheid van professionals hier echter nauw mee samen. Het is een cruciaal uitgangspunt dat beperkingen van deze vrijheid noodzakelijk moeten zijn en wettelijk geregeld dienen te worden. Actieve bescherming van de vrijheid van onderwijs is juist voor de kwaliteit van het onderwijs van groot belang. Wanneer de overheid geen actieve bescherming biedt, schiet zij tekort in haar opdracht om aanhoudende zorg te hebben voor het onderwijs. Dat gebeurt bijvoorbeeld wanneer zij in het toezicht dusdanig gewicht toekent aan normen en wensen die niet op een wettelijke basis berusten, dat scholen veronderstellen dat sprake is van verplichtingen. Het verweer dat dit overheidsoptreden uiteindelijk niet tot rechtsgevolgen kan leiden, is in het licht van de grondwettelijke vrijheid ontoereikend. De bescherming van vrijheid houdt meer in dan de geruststelling dat sancties uitblijven dan wel dat sancties in juridische procedures geen stand zullen houden. Actieve bescherming dient zeker te gelden wanneer professionals onvoldoende zicht hebben op de juridische finesses achter de gepresenteerde werkelijkheid.

3.2 Fantoomwetgeving en pseudoregels

De initiatiefnemers constateren dat de actieve bescherming van de professionele vrijheid door de overheid momenteel onvoldoende gestalte krijgt. In plaats dat de inspectie zich allereerst oriënteert op de wettelijke deugdelijkheidseisen die relevant zijn voor de kwaliteit van het onderwijs,

²⁶ De beperking tot bekostigingssancties laat uiteraard onverlet sancties op basis van civielrechtelijke en strafrechtelijke procedures, bijvoorbeeld als het gaat om wanbeheer en fraude.

²⁷ Eindrapport «Vrijheid van stichting. Over de mogelijkheden en consequenties van een moderne interpretatie van de vrijheid van richting bij de stichting van bijzondere scholen» (14 juni 2011) p. 42.

is de situatie juist omgekeerd. De inspectie formuleert eerst haar eigen visie op kwaliteit en bekommert zich niet genoeg om de wet.²⁸ De initiatiefnemers vinden dit een verontrustende situatie, temeer daar de inspectie zich terdege bewust is van het bedenkelijke karakter van deze werkwijze.²⁹ De inspectie veronderstelt eenvoudig dat scholen het puntje niet bij het paaltje zullen laten komen en dat zij afzien van juridische actie. Dat blijkt een goede inschatting. Echter, wanneer scholen wel juridische stappen zetten, kan de zwakte van de werkwijze van de inspectie zomaar aan het licht komen. De gehanteerde juridische onderbouwing van sancties schiet tekort.³⁰ Het leed is dan echter vaak al geschied. Een zorgvuldiger omgang met het onderwijs is dus noodzakelijk. Dat geldt zeker ten aanzien van particuliere scholen, waarbij het oordeel van de inspectie relevant is voor de vraag of ouders op grond van de Leerplichtwet 1969 strafrechtelijk aansprakelijk zijn.

Van de in de Wot aan de inspectie toebedeelde taken kunnen twee taken als de kern van het toezicht op het funderend onderwijs worden aange-merkt: het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit enerzijds en de naleving van wettelijke voorschriften anderzijds (artikel 3, tweede lid, onderdelen a en b). De initiatiefnemers constateren dat in deze indeling het kwaliteitstoezicht op oneigenlijke wijze tegenover de onderwijswetten wordt geplaatst. De inspectie ziet het naleven van wettelijke voorschriften slechts als een afgeleide functie en beschouwt het toezicht op de kwaliteit als haar primaire taak.³¹ Bij de concrete uitwerking van het toezicht blijken de voorschriften uit de onderwijswetten een marginale rol te spelen. De indicatoren uit het toezichtskader en de inspectierapporten leunen sterk op en verwijzen vooral naar de kwaliteitsaspecten uit de Wot. Diverse indicatoren uit het toezichtskader zijn wel duidelijk te verbinden aan deze kwaliteitsaspecten, maar vinden niet of nauwelijks een basis in de onderwijswetten. Het meest sprekend is dat aan de orde bij de pedagogisch-didactische aspecten, maar in paragraaf 3.4 zal blijken dat dit probleem uitdrukkelijk breder speelt.³²

De commissie-Dijsselbloem heeft in haar eindrapport gewezen op het risico van zogenoemde «fantoomwetgeving».³³ Betrokkenen bij het onderwijs denken in dat geval dat bepaalde regels wettelijk verplicht zijn, terwijl dat niet het geval is. De professionele vrijheid wordt door allerlei instanties en processen beknot, terwijl de wetgever die beperking niet bewust heeft toegestaan. In dit verband wordt ook gesproken van pseudo-deugdelijkheidseisen en softe re-regulering.³⁴ Deze situaties zijn onwenselijk. De initiatiefnemers willen met dit wetsvoorstel een eerste stap zetten om de professionele ruimte af te schermen tegen

²⁸ Dat blijkt bijvoorbeeld uit opmerkingen van de inspecteur die betrokken was bij het opstellen van het toezichtskader: «We hadden het toezichtskader gemaakt, het was helemaal klaar. Toen heeft de inspectie aan mij gevraagd of ik de wettelijke voorschriften er bij kon bedenken. [...] Die zijn er eerlijk gezegd later bij verzonnen. En omdat de meeste voorschriften open normen zijn [...] hebben we wel wat ruimte.» Timmer, *Het doel wel gesteld*, p. 176. De inspectie hanteert vooral artikel 8 Wpo als koepel om eigen normen te ontwikkelen.

²⁹ De in de vorige noot genoemde inspecteur onderkent dat «het [wel] betekent dat het een bewijslastprobleem oplevert. Indien er bezwaar gemaakt wordt tegen bekostigingskorting, moeten wij bij de bestuursrechter kunnen aantonen dat het bevoegd gezag inderdaad de normen niet is nagekomen. [...] Als puntje bij paaltje komt, willen we echter wel kijken of er wettelijke voorschriften onder geschoven kunnen worden.»

³⁰ Zie bijvoorbeeld ABRvS 30 maart 2011, LJN BP9541 (Basisschool As-Siddieq).

³¹ Timmer, *Het doel wel gesteld*, p. 176.

³² Hoogleraar Mentink constateerde dat de Wot aan herziening toe is. Die herziening heeft met name betrekking op de status van kwaliteitsaspecten. *Nederlands dagblad*, 31 mei 2008.

³³ Kamerstukken II 2006–2007, 31 007, nr. 6, p. 137.

³⁴ P.W.A. Huisman, «Over de geregelde en ongeregelde ruimte van de docent; naar een wet op het leraarschap», in: W.T.G. Dresscher e.a., *Langzaam maar zeker. Maar wel zeker!* (Utrecht, 2012).

fantoomeisen en pseudoregels. Zij richten zich daarbij op de uitwerking van het toezicht. Het probleem treedt hier namelijk helder aan het licht in een invloedssfeer die onder directe verantwoordelijkheid van de overheid valt. Scholen veronderstellen terecht dat de onderdelen van het toezicht die als verplichtend worden gepresenteerd uitdrukking geven aan wettelijke taken en verplichtingen. Die veronderstelling blijkt echter te vaak onjuist. De prominente status van de kwaliteitsaspecten en de uitwerking ervan in het toezicht staan op verschillende punten op gespannen voet met de onderwijswetten. Deze situatie geeft aanleiding om de systematiek van kwaliteitsaspecten principieel tegen het licht te houden.

3.3 Status en functioneren kwaliteitsaspecten

In 2002 zijn in de Wot kwaliteitsaspecten ingevoerd die leidend zijn voor het onderzoek van de inspectie. Daarmee werd benadrukt dat de inspectie ook onderzoek kan doen op terreinen waar geen deugdelijkheidseisen bestaan. De regering heeft ter onderbouwing van de kwaliteitsaspecten benadrukt dat de kwaliteitsaspecten in het toezichtskader niet normerend zijn voor scholen, aangezien het toezichtskader zich juist tot de inspectie richt.³⁵ Het toezichtskader legt immers de werkwijze van de inspectie vast. Bovendien stelde de regering dat de kwaliteitsaspecten uiteindelijk niet tot rechtsgevolgen voor scholen kunnen leiden.³⁶ Overigens lijkt bij de keuze voor de kwaliteitsaspecten vooral ook een rol te hebben gespeeld dat de regering het stellen van nieuwe deugdelijkheidseisen wilde vermijden.³⁷ De beoogde aspecten hebben wel een wettelijke status gekregen, zonder daadwerkelijk een wettelijke eis aan het onderwijs te zijn.

De kwaliteitsaspecten hebben van meet af aan ter discussie gestaan. Zowel de Onderwijsraad als de Raad van State heeft afwijzend gereageerd op deze trendbreuk.³⁸ Beide adviesorganen betwijfelden dat leraren en schoolleiders het onderscheid weten aan te brengen tussen deugdelijkheidseisen en kwaliteitsaspecten, mede gelet op de verwevenheid van de inspectietaak. De Onderwijsraad benadrukte daarbij dat het opnemen van kwaliteitsaspecten in de wet dit probleem juist versterkt. Immers, bij deze kwaliteitsaspecten wordt dan verwezen naar een wettelijke bepaling, terwijl het onderscheid tussen deugdelijkheidseisen uit onderwijswetten en kwaliteitsaspecten uit de Wot scholen ontgaat. De kwaliteitsaspecten creëren een groot risico op een kloof tussen de formele rechtsbescherming van scholen en het daadwerkelijk waarborgen van hun vrijheid in de praktijk. Scholen kunnen weliswaar formeel niet te maken krijgen met sancties op grond van kwaliteitsaspecten, maar materieel kunnen de kwaliteitsaspecten wel grote invloed hebben op de handelingsvrijheid van scholen.

De stelling dat de kwaliteitsaspecten en het toezichtskader geen normerende werking hebben voor scholen kunnen de initiatiefnemers niet volgen, zeker niet gelet op de ontwikkelingen in de afgelopen jaren.³⁹ Het uitgangspunt dat het toezichtskader de werkwijze en afweging van de inspectie op basis van wettelijke eisen vastlegt en verheldert, is verlaten.⁴⁰ De opzet en de formulering van het toezichtskader en de uitwerking ervan zijn allereerst normerend van karakter. Ook is het toezichtskader een bron

³⁵ Kamerstukken II 2000–2001, 27 783, nr. 3, p. 14.

³⁶ Kamerstukken II 2000–2001, 27 783, nr. 3, p. 6.

³⁷ Onderwijsraad, *Deugdelijk toezicht. Advies over de nota Variëteit en waarborg* (1999) p. 20–21.

³⁸ Advies Raad van State, Kamerstukken II 2000–2001, 27 783, A, P. 2; Onderwijsraad, *Deugdelijk toezicht*, p. 18.

³⁹ Zie ook R. Bronneman-Helmerts, *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1190–2010)* (Den Haag, 2011) p. 171.

⁴⁰ Timmer, *Het doel wel gesteld*, p. 183.

van nieuwe normen geworden. Die opvatting wordt inmiddels bevestigd door de expliciete suggestie van de regering dat het toezichtskader de grondslag zou vormen voor eisen aan scholen.⁴¹ Wat de problematiek nog urgenter maakt, is dat de kwaliteitsaspecten sinds 2006 een belangrijke rol spelen bij de vraag of sprake is van een «(zeer) zwakke school». Scholen zullen er alles aan doen om die reputatieschade te voorkomen. Daarmee is de opvatting van de regering dat het toezichtskader geen normerende werking heeft richting scholen onhoudbaar geworden. Hoewel bij het beoordelen van een school als «(zeer) zwakke school» in strikte zin geen sprake is van rechtsgevolgen, zijn de aan de kwaliteitsaspecten verbonden gevolgen inmiddels zo groot dat deze situatie niet langer acceptabel is.

Afgezien van de juridische overwegingen blijkt het overigens nauwelijks reëel om van scholen te verwachten dat zij het verschil kennen tussen deugdelijkheidseisen en kwaliteitsaspecten en dat zij de juridische status van het toezichtskader weten te benoemen. Het onderscheid tussen beleidsregels, algemeen verbindende voorschriften en bekostigingsvoorwaarden ontgaat scholen en is waarschijnlijk vooral een aangelegenheid voor juridische fijnproevers.⁴²

De kwaliteitsaspecten in de Wot dienen ook om andere redenen dan de bovengenoemde heroverwogen te worden. De kwaliteitsaspecten zijn in de oorspronkelijke Wot opgenomen in vervolg op de invoering van de zogenoemde Kwaliteitswet in 1998 (Kamerstukken 25 459). Het brede palet van kwaliteitsaspecten sloot aan bij de brede verantwoording over kwaliteit door scholen. De Wot koos als uitgangspunt het stimulerend toezicht, waarbij de inspectie op basis van deugdelijkheidseisen en kwaliteitsaspecten een breed beeld gaf van de kwaliteit van alle scholen. Bij de invoering van de Wot heeft de wetgever bovendien op fundamentele gronden geen wettelijke consequenties verbonden aan leerresultaten.⁴³ Door de herziening van de Wot en andere wetswijzigingen zijn deze uitgangspunten echter fundamenteel gewijzigd. Het stimulerend toezicht is vervangen door controlerend toezicht. Niet meer alle scholen krijgen een brede beoordeling van de onderwijskwaliteit, maar alleen die scholen waarbij op basis van een risicoanalyse vermoedens bestaan dat de kwaliteit tekortschiet. Bij die risicoanalyse spelen leerresultaten inmiddels de hoofdrol; door de wet «goed onderwijs, goed bestuur» kunnen er zelfs bekostigingsgevolgen aan worden verbonden. De opvattingen over toezicht en kwaliteit zijn dus drastisch gewijzigd. Het is volgens de initiatiefnemers niet logisch en niet langer noodzakelijk de kwaliteitsaspecten te handhaven nu de systematiek waarvoor dit instrument is ontwikkeld inmiddels grotendeels is vervallen.

3.4 Inbreuk op de professionele vrijheid

De initiatiefnemers hebben in de praktijk gemerkt dat kwaliteitsaspecten een sterk normerende werking hebben. Daardoor wordt vaak ten onrechte inbreuk gemaakt op de vrijheid van scholen. Het systeem van kwaliteitsaspecten dient daarom ter discussie gesteld te worden. Dat het geschetste probleem geen louter theoretische of juridische discussie betreft, blijkt aan de hand van kernthema's die de dagelijkse praktijk van het onderwijs raken:

1. Verantwoording over het onderwijs
2. Scholen hoeven zich niet over meer onderwerpen en resultaten te verantwoorden dan die welke wettelijk geregeld zijn. Deze vrijheid

⁴¹ Kamerstukken I 2012–2013, 33 157, C, p. 24.

⁴² Advies Raad van State, Kamerstukken II 2000–2001, 27 783, A, p. 2; Timmer, *Het doel wel gesteld*, p. 179.

⁴³ Kamerstukken II 2000–2001, 27 783, nr. 3, p. 11–12.

lijkt echter sluipenderwijs te worden ingeperkt. Dat blijkt bijvoorbeeld ten aanzien van sociale competenties. In tegenstelling tot het burgerschapsonderwijs is voor de sociale competenties niet wettelijk bepaald dat er een specifiek aanbod voor sociale competenties moet zijn dat verder reikt dan het burgerschapsonderwijs. Toch toetst de inspectie in toenemende mate op de aanwezigheid van een specifiek aanbod en hanteert zij zelfs normen voor opbrengsten.⁴⁴ En dat terwijl de inspectie onderkent dat het bijzonder lastig is om binnen dit domein zinvolle uitspraken te doen.⁴⁵ De inspectie heeft zelfs eigenstandig een bijzonder hoogleraar toezicht en socialisatie benoemd, die meting van sociale opbrengsten onderzoekt.

3. Didactische vrijheid
4. Pedagogische en didactische vrijheid vormen het hart van de professionaliteit van scholen en leraren. De inspecteur-generaal heeft desalniettemin duidelijk aangegeven dat de inspectie het onderwijs wil sturen op basis van haar eigen inzicht. Naar aanleiding van de presentatie van het onderwijsverslag 2009–2010 spreekt zij over de verbetering en verandering die met het oog op de toekomst nodig is: «Misschien moeten we meer geduld hebben, maar feit blijft, dat we echt toe moeten naar onderwijs waarbij de leraar niet zomaar voor de klas staat en vertelt wat hij vindt dat een leerling moet weten. [...] Beginnende docenten moeten beter worden begeleid, wie al dertig jaar voor de klas staat, moet worden bijgeschoold. Die loopt namelijk het risico vast te houden aan zijn vertrouwde manier van klassikaal lesgeven en niet mee te gaan met de tijd.»⁴⁶ De kwaliteitsaspecten schoolklimaat, pedagogisch klimaat en de effectiviteit van het didactisch handelen bieden de inspectie ook legitimatie om verandering in scholen te bewerken. De vrees dat de aanscherping van de Wot op dit punt onvoldoende is – in plaats van het didactisch handelen wordt enkel nog de effectiviteit van het didactisch handelen getoetst – lijkt niet ongegrond.⁴⁷ Overigens kan de visie van scholen en professionals ook op andere manieren onder druk komen te staan. Zo werd van scholen verwacht dat zij minimaal één landelijk genormeerde kleutertoets afnemen, terwijl daar geen wettelijke plicht voor bestaat.⁴⁸
5. Opbrengstgericht werken
6. In 2007 heeft het kabinet opbrengstgericht werken op de kaart gezet.⁴⁹ Dit model is als onderwijskundige opvatting omarmd, maar is in kort tijd als algemeen geldend en wetenschappelijk «bewezen effectief» ten tonele gevoerd. Toch zijn fundamentele vragen te plaatsen bij de wenselijkheid en haalbaarheid van datagestueerd onderwijs. Het onderzoek in opdracht van het ministerie geeft aan dat de wens van het ministerie helder is, maar plaatst juist een waarschuwend noot ten aanzien van de haalbaarheid.⁵⁰ Desondanks heeft

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld kwaliteitsaspecten 2.1 en 3.7 van het waarderingskader voortgezet onderwijs 2013. Dit kader vormt de uitwerking van het toezichtskader po/vo 2012, waarin sociale competenties ook verankerd zijn.

⁴⁵ Onderwijsinspectie (februari 2010), «Analyse en waardering van opbrengsten», B-46.

⁴⁶ *Nederlands dagblad*, 20 april 2011.

⁴⁷ P.W.A. Huisman, «Over de geregelde en ongeregelde ruimte van de docent; naar een wet op het leraarschap» (Utrecht, 2012).

⁴⁸ Aanhangel van de Handelingen, TK 2012–2013, nr. 1695.

⁴⁹ *Volkscrant*, 9 september 2007. In het Onderwijsverslag 2010/2011 komt het opbrengstgericht werken uitgebreid aan bod, waaronder de definitie ervan (p. 234). In Kamerstuk 31 332, nr. 8, geeft het kabinet informatie en een stand van zaken inzake het opbrengstgericht werken.

⁵⁰ Guuske Ledoux e.a., *Opbrengstgericht werken. Over de waarde van meetgestueerd onderwijs* (Kohnstamm Instituut, 2009), IV. Zie ook noot 18 en een recente publicatie van het Kohnstamm Instituut: Henk Blok e.a., *Opbrengstgericht werken in het primair onderwijs, theorie en praktijk* (november 2013). Diana Ravitch wijst op het verschil tussen *data driven* en *data conscious education* (*Death and Life*, p. 228). Dat onderscheid heeft wezenlijke gevolgen voor het toezicht.

deze didactische visie ingang gevonden in actieplannen en akkoorden.⁵¹ Ook de inspectie kende in haar jaarwerkplan 2013 een prominente plaats toe aan de vraag of scholen voldoende opbrengstgericht werken. Daarbij is duidelijk sprake van een normerend karakter: «Instellingen die onvoldoende opbrengstgericht werken, spreekt de inspectie hierop aan.»⁵² De wetgever daarentegen heeft met het invoeren van leerresultaten als deugdelijkheidseis de wijze waarop resultaten bereikt worden juist vrij willen laten. In de wet waren daarover al geen eisen opgenomen, maar met deze wetswijziging is die vrijheid nog benadrukt. Het verplicht formuleren van doelen in de vorm van Citoscores is daarmee strijdig. Met dit actieve beleid lijkt daarom in feite sprake van een onderwijsvernieuwing.⁵³

3.5 Kreupele definitie onderwijskwaliteit

De term kwaliteit heeft zich stevig genesteld in het onderwijsbeleid en het debat over het onderwijs. Een definitie van onderwijskwaliteit is echter niet eenvoudig te geven. Dat blijkt onder meer uit de steeds terugkerende discussies over de relatie tussen kernvaardigheden en brede vorming. Ook is er stevig debat over de vraag of de overheid kwaliteit kan stimuleren door aanvullende kwaliteitsoordelen te introduceren. Bij alle onzekerheid die er is, dient de overheid in ieder geval haar grondwettelijke kerntaak niet uit het oog te verliezen. Dat is het zeker stellen van de kwaliteit van het onderwijs – voorheen de deugdelijkheid van het onderwijs genoemd – op basis van heldere wetgeving. De overheid dient er door middel van deugdelijkheidseisen voor te zorgen dat het onderwijs goed genoeg is, dat wil zeggen dat een bepaalde basiskwaliteit of minimumkwaliteit wordt gewaarborgd.

De initiatiefnemers constateren allereerst dat de wetgeving met betrekking tot het begrip kwaliteit een verwarrend beeld biedt. In de onderwijswetten wordt als definitie van kwaliteit uitgegaan van de voorschriften in deze wetten, terwijl het kwaliteitsbegrip in de Wot naast deze voorschriften aanvullende aspecten omvat. Overigens wordt ook de term ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs in de sectorwetten niet consequent uitgewerkt (artikelen 10a, vierde lid, WPO en 23a1, derde lid, WVO). De Afdeling advisering van de Raad van State benadrukt in haar advies terecht dat het nodig is eenduidigheid van wetgeving te bewerkstelligen.

De initiatiefnemers constateren ook dat de wettelijke voorschriften inzake minimumleerresultaten afwijken van het beleid dat al geruime tijd gevoerd wordt met betrekking tot «zeer zwakke scholen». Deze voorschriften bepalen dat de kwaliteit reeds tekortschiet wanneer de leerresultaten voor rekenen en taal volgens de daarvoor gebruikte systematiek tekortschieten. Door het kabinet is echter van meet af aan benadrukt dat bij het tekortschieten van kwaliteit altijd meer aspecten aan de orde zijn dan leerresultaten.⁵⁴ De inspectie doet altijd een breed

⁵¹ Huisman beschrijft dat met opbrengstgericht werken weer bepaalde didactische denkbeelden het beleid insluipen; «Over de geregelde en ongeregelde ruimte van de docent; naar een wet op het leraarschap» (Utrecht, 2012).

⁵² Inspectie van het onderwijs, *Jaarwerkplan 2013*, p. 9. Uit de beantwoording van vragen over het onderwijsverslag 2011–2012 volgt dat voor het stellen van doelen in de vorm van concrete leerresultaten geen wettelijke basis te vinden is (Kamerstukken II 2012–2013, 33 400–VIII, nr. 149, p. 15).

⁵³ Zie bijvoorbeeld Ewald Engelen, *Milde meritocratie* (2008) p. 14, 40. Engelen geeft aan dat de schijnbaar bescheiden en objectieve sturing van de overheid op het «wat» tot verregaande invloed op het onderwijs leidt. Dat betekent verdere industrialisering van het onderwijs, pedagogische verschralling en schijnautonomie van scholen.

⁵⁴ Kamerstukken II 2012–2013, 33 157, nr. 13. Kamerstukken II 2013–2014, 32 193, nr. 204.

onderzoek. Gezien de erkenning dat de beoordeling van onderwijskwaliteit meer dient te omvatten dan alleen leerresultaten gaat een bekostigingssanctie vanwege het enkele feit dat leerresultaten tekortschieten te kort door de bocht.

Met betrekking tot de status van minimumleerresultaten als deugdelijkheidseis merken de initiatiefnemers overigens op dat deze keuze ook afwijkt van de fundamentele overtuiging van de wetgever bij de Wot. De regering stelde dat «uitbreiding van het systeem van deugdelijkheidseisen niet het geëigende instrument [is] om de gewenste hoogwaardige kwaliteit af te dwingen.»⁵⁵ Met hoogwaardige kwaliteit of goed onderwijs bedoelde de regering «onderwijs waarmee de instelling, gegeven het beginniveau van de leerlingen of deelnemers, het best mogelijke resultaat bereikt.» Hierbij gaat het dus om de leerresultaten van leerlingen. Aangezien de regering oordeelde dat minimumleerresultaten niet geschikt zijn om als zelfstandige deugdelijkheidseis aan scholen op te leggen, besloot zij deze resultaten als prominent kwaliteitsaspect op te nemen. De initiatiefnemers zijn van mening dat die inschatting van het karakter van leerresultaten van een juist oordeel getuigt. Zij kiezen er in het wetsvoorstel daarom voor de leerresultaten niet als zelfstandige deugdelijkheidseis te laten functioneren, maar deze te verbinden aan het tekortschieten in de naleving van andere wettelijke voorschriften. Deze invulling van het begrip «zeer zwak onderwijs» sluit aan bij de oorspronkelijke bedoeling van de Wet goed onderwijs, goed bestuur en codificeert het huidige uitgangspunt van het onderwijstoezicht.

De initiatiefnemers constateren ten laatste dat een prominent onderdeel van het kwaliteitsbeleid niet in wetgeving is verankerd. De criteria voor het oordeel «zeer zwak» zijn momenteel enkel in het toezichtskader van de inspectie verankerd. De bevoegdheid tot het stellen van dergelijke normen behoort echter niet bij de inspectie te berusten.⁵⁶ De consequenties van het inspectieoordeel «zeer zwakke school» kunnen immers «ingrijpend» en «desastreus» zijn.⁵⁷ Voor een rechtmatige toepassing is nodig dat dit oordeel terug te voeren is op een wettelijke bepaling.⁵⁸ Merkwaardig genoeg ontbreekt in de onderwijswetten echter een duiding van het begrip «zeer zwak onderwijs». Momenteel wordt deze term in de sectorwetten slechts op één plaats zonder nadere definitie gehanteerd, namelijk waar geregeld is dat ouders geïnformeerd moeten worden (bijvoorbeeld de artikelen 45a WPO en 23c WVO).

De initiatiefnemers wijzen bij dit punt nog op het probleem dat de criteria voor het oordeel «zeer zwak onderwijs» onvoldoende aansluiten bij de centrale plaats die is ingeruimd voor de minimumleerresultaten. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat een school die aanhoudend «zeer zwak» is of die nog geen leerresultaten kan aantonen niet door een bekostigings-sanctie getroffen kan worden. De status «zeer zwak» biedt immers onvoldoende grondslag om scholen af te rekenen.⁵⁹ Hoogleraar Mentink spreekt in dit verband over het raadsel van een «zeer zwakke school» met deugdelijk onderwijs.⁶⁰ De verklaring hiervoor ligt in de kwaliteitsaspecten, die tot het oordeel «zeer zwak» kunnen leiden zonder dat per definitie een relatie bestaat met de onderwijswetten. Bij alle betrokken

⁵⁵ Kamerstukken II 2001–2002, 27 783, nr. 3, p. 11.

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld ook de visie van de regering, Kamerstukken II 2000–2001, 27 783, nr. 5, p. 28.

⁵⁷ Kamerstukken II 2000–2001, 27 783, A, p. 2; Onderwijsraad, Advies voorstel van wet op het onderwijstoezicht, p. 8.

⁵⁸ H.M. Davids en M.T.A.B. Laemers (red.), Om de kwaliteit van het funderend onderwijs. Symposiumbundel Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht (Den Haag, 2009) p. 25.

⁵⁹ Timmer, Het doel wel gesteld, p. 213; Kamerstukken II 2013–2014, 33 796, nr. 4, p. 4–5.

⁶⁰ D. Mentink, «Het raadsel van een zeer zwakke school met deugdelijk onderwijs», School & Wet, 89 (2009) 3, p. 4–5.

partijen – scholen, ouders en de samenleving – wekt dit verwarring. Een eenduidige en sluitende systematiek is gewenst.

3.6 Rechtsbescherming en informatievoorziening

Scholen verdienen rechtsbescherming tegen (voorgenomen) sancties en maatregelen van de overheid. Het gaat niet alleen om sancties die de bekostiging betreffen, maar ook om maatregelen die de reputatie van scholen ernstig kunnen schaden. Het beoordelen van scholen als «(zeer) zwak» en het plaatsen van deze scholen op een lijst dient daarom met voldoende waarborgen omgeven te zijn. Scholen hebben nu geen mogelijkheid om in beroep te gaan tegen het inspectierapport. Zij worden enkel in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze kenbaar te maken bij het conceptrapport. Als noodzakelijke aanvulling daarop is de mogelijkheid van bezwaar eerder benoemd.⁶¹ De initiatiefnemers kunnen zich in die richting vinden. De noodzaak van betere rechtsbescherming klemmt temeer wanneer de school van mening is dat het rapport berust op aspecten die onvoldoende grond vinden in deugdelijkheidseisen.

Voor scholen is vaak niet duidelijk wat het verschil is tussen de onderscheiden taken en bevoegdheden van de inspectie. Dat komt vooral doordat de taken sterk met elkaar verweven zijn, te weten controleren en stimuleren. Een verwijzing naar bepalingen uit de Wot heeft het besef van onderscheid nog verzwakt. Het door de regering beoogde heldere onderscheid tussen de taken van de inspectie is dus niet gerealiseerd.⁶² Dat komt mede doordat aan de verantwoording en rapportage door de inspectie in de wet een beperkte, negatieve invulling is gegeven. De inspectie dient wettelijke voorschriften enkel te vermelden wanneer scholen tekortschieten in de naleving ervan (artikel 20, tweede lid, Wot). In het licht van de verantwoordelijkheid van de overheid voor de bescherming van de professionele vrijheid zou de inspectie in het inspectierapport de grondslag van haar bevindingen in alle gevallen helder moeten aangegeven.⁶³ Dat vergroot de legitimiteit van het inspectieoptreden en versterkt de mogelijkheden van scholen een goede afweging te maken naar aanleiding van de oordelen en opmerkingen van de inspectie.

3.7 Betrokkenheid Minister en parlement

Uit de voorgaande analyse blijkt dat de wetgever met het systeem van de Wot aanmerkelijke risico's op onrechtmatige inbreuken op de professionele vrijheid van scholen en leraren heeft laten ontstaan. In de praktijk blijken die inbreuken daadwerkelijk te ontstaan. Die praktijk is niet in overeenstemming met de Grondwet. Het is daarom wenselijk de betrokkenheid van en de controle door het parlement bij uitwerking van de inspectietaak te versterken. De initiatiefnemers borduren hiermee voort op de aanzetten die hiertoe vanuit het parlement gedaan zijn.⁶⁴ Na de herziening van de Wot is opnieuw gebleken dat de betrokkenheid van het parlement nodig is. De in paragraaf 3.4 aangevoerde voorbeelden laten namelijk zien dat zowel het toezichtskader als het jaarwerkplan elementen

⁶¹ Onderwijsraad, *Advies voorstel van wet op het onderwijstoezicht* (december 2000) p. 8. Zie ook Mentink, «Het raadsel van een zeer zwakke school met deugdelijk onderwijs», p. 4–5.

⁶² Kamerstukken II 2000–2001, 27 783, nr. 3, p. 6; Advies Raad van State, Kamerstukken II 2000–2001, 27 783, A, p. 2; Onderwijsraad, *Advies voorstel van wet op het onderwijstoezicht*, p. 5.

⁶³ Onderwijsraad, *Advies voorstel van wet op het onderwijstoezicht*, p. 11.

⁶⁴ Amendement Dijsselbloem/Dijkgraaf (32 193, nr. 10) betreft het overleggen van het toezichtskader aan de Staten-Generaal voor het moment van vaststelling. Amendement Dijkgraaf/Dijsselbloem (32 193, nr. 18) betreft de onderbouwing en verduidelijking van het toezichtskader en de inspectierapporten.

kunnen bevatten die op gespannen voet staan met de professionele vrijheid.

De vaststelling van het jaarwerkplan en van de toezichtskaders gebeurt door de inspectie (artikelen 7 en 13 Wot). Er is alleen sprake van goedkeuring van het jaarwerkplan en de toezichtskaders door de Minister. Enkel het jaarwerkplan wordt na vaststelling gezonden aan de Staten-Generaal. Die procedure is erg mager. Van verschillende zijden is erop gewezen dat het niet wenselijk is dat degene die het toezichtskader vaststelt dezelfde is als degene die het controleert.⁶⁵ Er is sprake van een machtenscheidingsprobleem. Dat kan eenvoudig voorkomen worden door de vaststelling door de Minister te laten gebeuren. Ook zouden de toezichtskaders voorafgaand aan de vaststelling aan de Staten-Generaal moeten worden overgelegd.⁶⁶ Daarbij wordt aan de Staten-Generaal gelegenheid geboden om inhoudelijk te reageren voordat de inspectie aan de slag gaat.

4. Aanpassing onderwijstoezicht

Bij de herziening van de Wot van 1 juli 2012 is een eerste stap gezet naar de verbetering van het wettelijk kader voor het onderwijstoezicht (Kamerstukken 32 193). Het wetsvoorstel beoogde het principe van het risicogerichte toezicht in de wet vast te leggen; daarmee werd de toen bestaande praktijk gecodificeerd. De structuur van het risicogerichte toezicht werd echter niet geregeld. Door het aannemen van het amendement-Dijsselbloem/Dijkgraaf is die structuur wel in de wet vastgelegd.⁶⁷ Dientengevolge komen de kwaliteitsaspecten pas aan bod in het nader onderzoek. Ook is gepoogd het toezicht op de didactiek in te perken. Er is echter nog een verdergaande verbeterslag nodig. Naast de structuur moet vooral ook de inhoud van het onderwijstoezicht op orde zijn. Dit wetsvoorstel voorziet daarin. Tevens wordt de positie van scholen versterkt door betere informatievoorziening en rechtsbescherming. Tot slot worden de betrokkenheid van Minister en parlement versterkt. Het wetsvoorstel voorziet ook in wijzigingen van de sectorwetten, met het oog op het creëren van een eenduidige definitie van onderwijskwaliteit en het introduceren van een wettelijke basis voor het oordeel «zeer zwak onderwijs».

4.1 Verduidelijking inspectietaken en definitie onderwijskwaliteit

Het wetsvoorstel tornt niet aan de kerntaken van de inspectie, namelijk controleren en stimuleren (artikel 3, tweede lid, onderdelen a en b, Wot). Wel is een nieuwe duiding en vormgeving van deze taken noodzakelijk, zodat de wettelijke voorschriften in het toezicht op de kwaliteit niet langer een secundaire rol vervullen. De eerste taak van de inspectie betreft het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs. Kwaliteit wordt in het voorstel omschreven als de naleving van bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften. Hiermee wordt recht gedaan aan de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever dat het toezicht de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit dient te bevorderen binnen de kaders van de onderwijswetgeving.⁶⁸ De stimulerende taak wordt omschreven als het bevorderen van de ontwikkeling van het onderwijs. Deze algemene formulering sluit aan bij de rapportage taak van de inspectie (artikel 3,

⁶⁵ Onderwijsraad, *Advies voorstel van wet op het onderwijstoezicht*, p. 3; Timmer, *Het doel wel gesteld*, p. 178.

⁶⁶ Onderwijsraad, *Advies voorstel van wet op het onderwijstoezicht*, p. 6.

⁶⁷ Kamerstukken II 2010–2011, 32 193, nr. 28.

⁶⁸ Kamerstukken II 2000–2001, 27 783, nr. 3, p. 2–3.

tweede lid, onderdeel f) en omvat alle activiteiten die de inspectie desgevraagd of uit eigen beweging verricht om verbetering te stimuleren.

Het voornoemde onderscheid wordt in het wetsvoorstel consequent toegepast op de Wot. Ten aanzien van het controleren van de kwaliteit – de naleving van wettelijke voorschriften – wordt daarom zowel gesproken over beoordelen als bevorderen, terwijl ten aanzien van de stimulerende taak alleen bevorderen aan de orde kan zijn. Bovendien volgt uit het onderscheid tussen de inspectietaken dat alleen met betrekking tot de kwaliteit gesproken kan worden van tekortschieten. Immers, ingevolge het wetsvoorstel bestaat kwaliteit enkel uit een door de wetgever gelegiti-meerde maatstaf, namelijk de deugdelijkheidseisen in de onderwijs-wetten. De activiteiten die de inspectie in het kader van haar stimulerende taak verricht, ontberen een dergelijke maatstaf en kunnen dus niet leiden tot een oordeel dat de school tekortschiet. De inspectie dient voortdurend alert te zijn dat haar stimulerende activiteiten geen normerend en verplichtend karakter krijgen.

Het wetsvoorstel creëert helderheid in de wetgeving ten aanzien van het begrip kwaliteit. De Wot sluit door het voorstel namelijk aan bij het uitgangspunt van de onderwijswetten dat de kwaliteit van het onderwijs bestaat uit de bij of krachtens de onderwijswetten gegeven voorschriften. Hierdoor ontstaat de door de Afdeling advisering van de Raad van State beoogde eenduidige definitie van kwaliteit in de onderwijswetten en in de Wot. Bovendien wordt de relatie tussen het tekortschieten van de kwaliteit en het tekortschieten van de leerresultaten geregeld, namelijk door introductie van het begrip «zeer zwak onderwijs». Voor «zeer zwak onderwijs» is altijd vereist dat meer kwaliteitsproblemen spelen dan enkel het tekortschieten van de leerresultaten. Dat is conform het beleid dat door het kabinet herhaaldelijk is bevestigd. Recent is bijvoorbeeld ook het toezichtkader VO 2013 in deze zin aangevuld met een beslisregel.⁶⁹ Het wetsvoorstel codificeert deze koers.

Samenvattend leidt het wetsvoorstel tot de volgende uitgangspunten met betrekking tot het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs:

1. Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs richt zich op de naleving van wettelijke voorschriften, die immers de zorg van de overheid voor het waarborgen van voldoende kwaliteit weerspiegelen.
2. Elke tekortkoming in de naleving van een wettelijk voorschrift is ontoelaatbaar. Het betekent immers dat de kwaliteit tekortschiet en dat dient tot maatregelen of – wanneer herstel uitblijft – eventueel bekostigingssancties te leiden. De sancties zijn proportioneel in verhouding tot de tekortkoming.
3. Aan minimumleerresultaten komt een bijzondere plaats toe. Daarom geldt het uitgangspunt dat sprake is van «zeer zwak onderwijs» wanneer in verband met het tekortschieten van de leerresultaten ook de naleving van één of meer wettelijke voorschriften tekortschiet. De uitzonderlijke status van «zeer zwak onderwijs» blijkt uit het feit dat de school dientengevolge kan worden gesloten dan wel dat de bekostiging kan worden beëindigd.
4. In haar stimulerende rol kan de inspectie de ontwikkeling van het onderwijs bevorderen. In dit kader is geen sprake van verplichtingen noch van sancties. De inspectie beijvert zich deze sfeer te vermijden.

⁶⁹ Kamerstukken II 2013–2014, 31 289, nr. 194.

4.2 Schrappen kwaliteitsaspecten

Het wetsvoorstel schrapt de kwaliteitsaspecten uit de Wot. Ze werken vertroebelend, zijn inmiddels overbodig en passen niet meer bij de nieuwe definitie van de inspectietaken in samenhang met het begrip onderwijskwaliteit. De wettelijke structuur van het onderwijstoezicht, met het onderscheid tussen de risicoanalyse en het nader onderzoek, wordt intact gelaten. De wettelijke indicatoren van de risicoanalyse worden wel in overeenstemming gebracht met de huidige opzet van het toezichtskader. Ook wordt het in het toezichtskader opgenomen vierjaarlijkse bezoek in de wet vastgelegd. Dit samenstel van wijzigingen leidt tot de volgende opbouw van het toezicht:

- De inspectie onderzoekt jaarlijks op basis van het risicogerichte toezicht alle scholen. Bij dit onderzoek worden de indicatoren leerresultaten, verantwoordingsdocumenten en overige signalen gehanteerd. Deze praktijk blijft ongewijzigd. Naar aanleiding van de thema's bestuurskracht en krimp heeft de regering een uitbreiding van de risicoanalyse aangekondigd. De inhoudelijke beoordeling van de risicoanalyse valt mede daarom buiten het bestek van dit wetsvoorstel.
- Wanneer de inspectie naar aanleiding van het risicogerichte toezicht twijfels heeft bij de kwaliteit van het onderwijs stelt zij nader onderzoek in. In tegenstelling tot de huidige situatie hanteert de inspectie daarbij niet langer de aanvullende kwaliteitsaspecten. Het past juist bij het karakter van het nader onderzoek dat de inspectie alle relevante bepalingen bij het onderzoek kan betrekken.
- De inspectie bezoekt in ieder geval elke vier jaar alle scholen. Gelet op het beperkte karakter van het risicogerichte onderzoek is het goed dat de inspectie alle scholen met een bepaalde regelmaat bezoekt. De mogelijkheden voor het plannen van (onaangekondigde) bezoeken blijven ongewijzigd.

Door het schrappen van de kwaliteitsaspecten verdwijnen niet automatisch alle bevoegdheden van de inspectie met betrekking tot deze punten. Immers, bepaalde kwaliteitsaspecten vallen (deels) ook onder bestaande deugdelijkheidseisen. Voor de inhoudelijke beoordeling van de onderscheiden kwaliteitsaspecten verwijzen de initiatiefnemers naar de werkwijze van de Onderwijsraad in de nota *Deugdelijk toezicht* (1999). De kwaliteitsaspecten zijn in drie categorieën onder te brengen:

- a) aspecten die duidelijk zijn terug te voeren op bestaande deugdelijkheidseisen en/of beschouwd kunnen worden als een voor de hand liggende en legitieme operationalisering;
- b) aspecten die enigszins zijn te verbinden met bestaande deugdelijkheidseisen, maar die niet beschouwd kunnen worden als een voor de hand liggende en legitieme operationalisering;
- c) aspecten die in het geheel niet verbonden kunnen worden met bestaande deugdelijkheidseisen.

In paragraaf 3.4 zijn ter illustratie enkele beoordelingen te vinden van kwaliteitsaspecten, indicatoren uit het toezichtskader en opvattingen van de inspectie in het licht van de bestaande deugdelijkheidseisen. De initiatiefnemers onthouden zich in dit wetsvoorstel bewust van het invoeren van nieuwe deugdelijkheidseisen. De Onderwijsraad wijst in de bovengenoemde nota indringend op de noodzaak van terughoudendheid en zorgvuldigheid bij het stellen van nieuwe eisen. Het invoeren van nieuwe deugdelijkheidseisen vergt in ieder geval een afzonderlijke wetsbehandeling. Het wetsvoorstel kiest als uitgangspunt de deugdelijkheidseisen die momenteel door de wetgever in onderwijswetten geregeld zijn. Die eisen blijven met dit wetsvoorstel namelijk onverkort van kracht. Het gaat bijvoorbeeld om de eisen aan onderwijstijd, kerndoelen, burgerschap, leerresultaten, leerlingenzorg en examinering. Om een indruk te geven van de verplichtingen waaraan het bevoegd gezag dient

te voldoen, is in de bijlage een grofmazig overzicht opgenomen met betrekking tot het basisonderwijs. Naar de mening van de initiatiefnemers staat buiten kijf dat zeker geen uitbreiding van het bestaande kader van deugdelijkheidseisen nodig is voor het inrichten van slagvaardig toezicht.

Indien nodig bestaat met het oog op de uitoefening van het onderwijstoezicht overigens ruimte om de wet te interpreteren.⁷⁰ De initiatiefnemers ondersteunen de suggestie van de Afdeling advisering van de Raad van State om hierbij wetsinterpreterende beleidsregels te gebruiken. Die kunnen worden opgenomen in het toezichtskader. De interpretatie dient in redelijkheid tot de wetstekst en de bedoeling ervan herleidbaar te zijn. Naarmate de strekking van de wetstekst algemener is, zal grotere terughoudendheid betracht moeten worden. Dat geldt temeer wanneer het onderwerp gevoelig blijkt te liggen. De initiatiefnemers noemen als eerste voorbeeld de kleutertoets. Specifieke normen dienaangaande staan op gespannen voet met de open formulering in de wet dat scholen de ontwikkeling van leerlingen moeten volgen. Hoewel het klopt dat de door de inspectie vereiste kleutertoets een andere functie heeft dan de eerder door het parlement afgewezen kleutertoets, miskent de inspectie hiermee dat juist de activiteit van het toetsen van kleuters ter discussie staat. Dat zorgvuldigheid bij de interpretatie van wetgeving belangrijk is bleek ook bij het recent ontwikkelde toezicht op het passend onderwijs. Het toezichtskader meldt dat de inspectietaak per 1 juli 2012 zou zijn uitgebreid met het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijspersoneel, terwijl bij de wetswijziging juist specifiek de duurzame borging van de kwaliteit van het onderwijspersoneel *door het bevoegd gezag* bedoeld is.⁷¹

De initiatiefnemers zijn overtuigd van de wenselijkheid en de noodzaak van het parlementaire debat wanneer de bedoeling van de wetgever voor de inspectie onvoldoende duidelijk is. Dat debat ligt in ieder geval voor de hand in het kader van de vaststelling of wijziging van een toezichtskader. Bij onduidelijkheid is het niet wenselijk dat de inspectie zelf een norm formuleert, zelfs niet wanneer veel scholen nu eenmaal op een bepaalde wijze werken. Een veel voorkomende praktijk kan namelijk niet tot norm verheven worden door het enkele feit dat de meerderheid van de scholen op die wijze werkt.

Op de wetgever rust de verantwoordelijkheid om te werken aan heldere en eenduidige wetgeving. Voorkomen dient bijvoorbeeld te worden dat discrepantie bestaat tussen wettekst en bedoeling. Het is geen voorbeeld ter navolging wanneer reeds bij de behandeling van een wetsvoorstel blijkt dat het bereik van de wettekst breder is dan de bedoeling, zonder een voornemen tot wijziging aan te kondigen.⁷² Problemen met de interpretatie van wetgeving liggen overigens voornamelijk op de loer bij de zogenaamde doelbepalingen. De Onderwijsraad heeft aangegeven dat het verbinden van sancties aan een concrete invulling van een doelbepaling onrechtmatig is.⁷³ Deze bepalingen beogen immers juist ruimte te bieden aan scholen om een eigen invulling te kiezen. Timmer laat in zijn dissertatie over doelbepalingen aan de hand van artikel 8 van de Wet op het primair onderwijs zien dat de huidige praktijk strijdig is met de Grondwet.⁷⁴

⁷⁰ Onderwijsraad, *Deugdelijk toezicht*, p. 5–6.

⁷¹ Kamerstukken II 32 193, nr. 15.

⁷² Kamerstukken I, 33 157, E, p. 10/11.

⁷³ Onderwijsraad, *Deugdelijk toezicht*, p. 19.

⁷⁴ Timmer, *Het doel wel gesteld*, p. 181, 256.

4.3 Rechtsbescherming en informatievoorziening

Het wetsvoorstel beoogt geenszins de ruimte van de inspectie te beperken om het onderwijs te stimuleren tot verbetering. Het stimuleren van een volwassen dialoog tussen scholen en de inspectie is juist de inzet van dit wetsvoorstel. Voor de stimulerende taak is het echter van belang dat de juiste grenzen in acht genomen worden. Deze grenzen zijn ook aan de orde geweest tijdens de hoorzittingen van de commissie-Dijsselbloem.⁷⁵ De inspectie dient zeker in stimulerende zin actief zijn, maar de conclusies zijn op deze punten niet verplichtend. Anders verwordt de stimulerende taak tot een controlerende taak. De stimulerende rol is een bijdrage aan het debat in de school. De initiatiefnemers benadrukken dat duidelijk moet zijn op welke punten de inspectie stimulerend aanwezig is.

Het wetsvoorstel versterkt de dialoog tussen het onderwijsveld en de inspectie over de kwaliteit en de ontwikkeling van het onderwijs. Op twee punten wordt voorzien in een versterking van de positie van scholen ten opzichte van de inspectie:

1. Helder onderscheid controleren en stimuleren

In het inspectierapport dient momenteel alleen de niet-naleving van wettelijke voorschriften vermeld te worden (artikel 20, tweede lid, Wot). Het wetsvoorstel verruimt deze regeling en bepaalt dat bij het oordeel over de kwaliteit altijd vermeld wordt op welke bepalingen het oordeel betrekking heeft. Bovendien wordt in plaats van een geïntegreerd inspectierapport gekozen voor afzonderlijke rapporten inzake de kwaliteit van het onderwijs en de stimulerende taak van de inspectie. Alleen het inspectierapport over de kwaliteit van het onderwijs wordt openbaar gemaakt. Het onderscheid tussen de controlerende en de stimulerende taak wordt voorts verduidelijkt door het vaststellen van afzonderlijke kaders voor enerzijds het toezicht op de kwaliteit en anderzijds de bevordering van het onderwijs. In de informatievoorziening ten behoeve van het ringenoverleg (artikel 13) maakt de inspectie duidelijk welke inspectietaak aan de orde is.

2. Beroep tegen negatief inspectierapport

Wanneer het gesprek tussen scholen en de inspectie niet tot overeenstemming leidt, zal er voor scholen – gelet op de mogelijke consequenties – gelegenheid moeten zijn om bezwaar en beroep in te stellen tegen het vastgestelde inspectierapport. Het wetsvoorstel regelt daarom de mogelijkheid van beroep tegen het inspectierapport dat betrekking heeft op de kwaliteit van het onderwijs, te weten de naleving van wettelijke voorschriften. Alleen dit rapport wordt openbaar gemaakt. Het vastgestelde inspectierapport wordt aangemerkt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Ten einde onnodige jurisdisering tegen te gaan blijft het bereik van deze regeling beperkt tot inspectierapporten die tot het oordeel «zeer zwak onderwijs» leiden. Dit oordeel kan namelijk tot aanmerkelijke reputatieschade leiden.

4.4 Betrokkenheid Minister en parlement

Het wetsvoorstel beoogt een herijking van de verhoudingen tussen de inspectie, de Minister en het parlement, ten einde de belangen van scholen en van de samenleving beter te waarborgen. Daartoe wordt de procedure inzake de vaststelling van de kaders voor de werkwijze van de inspectie en van het jaarwerkplan van de inspectie gewijzigd. De initiatiefnemers zijn van mening dat de dubbele rol van de inspectie in het vaststellen van en het werken met de kaders onwenselijk is. Het wetsvoorstel regelt daarom dat de kaders door de Minister worden

⁷⁵ Kamerstukken II 2007–2008, nr. 6, p. 125.

vastgesteld. In de wettekst wordt de zelfstandigheid en professionaliteit van de inspectie zoveel mogelijk benadrukt door de voordracht voor de kaders te beleggen bij de inspectie. De betrokkenheid van het parlement wordt vergroot door de goedkeuring van het jaarwerkplan en de vaststelling van de toezichtskaders pas mogelijk te maken nadat deze documenten vier weken aan de Staten-Generaal zijn overgelegd.

5. Financieel kader

De inspectie wijst er in haar schriftelijke reactie op het wetsvoorstel op dat het voorstel om bezwaar en beroep mogelijk te maken tegen het inspectierapport financiële gevolgen kan hebben. Zij vindt het echter moeilijk in te schatten om hoeveel procedures het zou gaan. Het zou kunnen gaan om de scholen die nu al zienswijzen laten opnemen in het inspectierapport, maar de drempel zou volgens de inspectie door het voorstel ook verlaagd kunnen worden. De kosten bestaan dan uit personeelskosten en juridische kosten voor beide partijen. De initiatiefnemers merken op dat de extra kosten die gemoeid zijn met juridische procedures voor scholen ook een drempel vormen om al te gemakkelijk van de voorgestelde mogelijkheden gebruik te maken. Het zal beide partijen in ieder geval motiveren om serieus werk te maken van de fase waarin de zienswijze wordt ingedeeld en beoordeeld. Overigens lijken ook kostenbesparingen door de inspectie te kunnen worden gerealiseerd door de in het wetsvoorstel voorgestelde afbakening van de inspectietaken.

6. Consultatie en overleg

De initiatiefnemers hebben het wetsvoorstel ter consultatie voorgelegd aan twintig organisaties in het onderwijsveld.⁷⁶ Dertien organisaties hebben hun visie kenbaar gemaakt.⁷⁷ De initiatiefnemers zijn hun zeer erkentelijk voor de geleverde bijdrage. Hieronder wordt de inbreng van deze organisaties beschreven, voorzien van een reactie van de initiatiefnemers.

Algemeen

Vrijwel alle organisaties die inbreng hebben geleverd, staan positief ten opzichte van het wetsvoorstel. Op verschillende wijze wordt uitgedrukt dat de in de toelichting beschreven problematiek wordt herkend. Een duidelijker afbakening van de positie van de inspectie en heldere wettelijke normen worden wenselijk geacht. De organisaties ervaren een herijking van de verhouding tussen de verschillende spelers in het onderwijsveld als nuttig of noodzakelijk. Zij geven aan dat de rol van de inspectie het afgelopen decennium steeds meer is verlegd van het «wat» naar het «hoe» en dat de inspectie steeds meer haar eigen visie hanteert en oplegt bij de uitoefening van het toezicht. Dit betekent een onwense-

⁷⁶ Het betreft de volgende organisaties: PO-raad, VO-raad, Algemene Vereniging van Schoolleiders (AVS), Algemene Onderwijsbond (AOB), CNV onderwijs, Leraren In Actie (LIA), Beter Onderwijs Nederland (BON), Besturenraad, Vereniging Katholiek Onderwijs (VKO), Vereniging voor openbare en algemeen toegankelijke scholen (VOS/ABB), Verenigde Bijzondere Scholen (VBS), Vereniging Gereformeerd Schoolonderwijs/ Vereniging tot Bevordering van Schoolonderwijs op Gereformeerde Grondslag (VGS/VBSO), Landelijk Verband van Gereformeerde Schoolverenigingen (LVGS), Nederlandse Montessori Vereniging (NMV), Nederlandse Dalton Vereniging, Nederlandse Jenaplanvereniging (NJPV), Islamitische Schoolbesturen organisatie (ISBO), Ouders en COO, Vereniging Openbaar Onderwijs (VOO), Reformatorische Ouder Vereniging (ROV). Het wetsvoorstel is ook voorgelegd aan de Nederlandse oudervereniging Katholiek Onderwijs (NKO) en de Landelijke Oudervereniging Bijzonder Onderwijs op algemene grondslag (LOBO), maar als gevolg van het vervallen van subsidie zijn deze organisaties per 1 januari 2014 opgeheven.

⁷⁷ Het betreft de volgende organisaties: PO-raad, VO-raad, AVS, AOB, CNV onderwijs, LIA, BON, Besturenraad, VKO, VOS/ABB, VGS/VBSO, LVGS, NMV, ROV.

lijke en onterechte inbreuk op de professionele vrijheid en verantwoordelijkheid, die de kwaliteit van het onderwijs juist onder druk zet en innovatie in het onderwijs afremt.

VOS/ABB geeft als enige organisatie aan de noodzaak van wetswijziging niet in te zien, ondanks het feit dat zij het niet verkeerd vindt om de taken van de inspectie te herijken. De bestaande onduidelijkheid kan volgens haar worden weggenomen door goede communicatie over de taken en het toezichtskader van de inspectie. VOS/ABB ziet het wetsvoorstel als poging om ervoor te zorgen dat bijzondere scholen zich niets meer hoeven aan te trekken van aspecten als seksuele educatie en de evolutietheorie. Bovendien ziet VOS/ABB het wetsvoorstel in het licht van de praktijk dat leraren en leerlingen met een andere dan de heteroseksuele geaardheid in bepaalde christelijke scholen niet ten volle als persoon zouden worden gewaardeerd.

Van verschillende zijden wordt nadrukkelijk de vinger gelegd bij risico's en bezwaren die kleven aan het kwaliteitsbeleid dat sterk en eenzijdig gericht is op leerresultaten voor rekenen en taal. Door dit beleid en het daarop gerichte toezicht kan de pedagogisch-didactische visie van de school en de leraar onder druk komen te staan en kunnen zwakkere leerlingen in de knel komen. CNV onderwijs benadrukt dat het wetsvoorstel een nuttige eerste stap is, maar dat het meest prangende probleem hiermee niet wordt aangepakt. Het is nodig om een laag dieper te boren. Het echte probleem betreft namelijk de beperkte definitie van kwaliteit en leerresultaten. VOS/ABB merkt op dat het toezichtskader een disbalans vertoont, aangezien de indicator «opbrengsten» dominant is dan indicatoren die zien op onderwijskundige processen. De NMV wijst op de gebrekkige onderbouwing van de (factoren in de) risico-analyse.

Het doet de initiatiefnemers deugd dat de analyse en voorstellen op brede herkenning kunnen rekenen. Uit die brede herkenning blijkt volgens hen onder meer dat het wetsvoorstel het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs overstijgt. Het wetsvoorstel beoogt de door de Grondwet beschermde beroepsmatige vrijheid van professionals in het onderwijs weer sterker onder de aandacht te brengen, zowel voor het openbaar als voor het bijzonder onderwijs. Daarmee sluit het voorstel bijvoorbeeld aan bij het regeerakkoord en de regeringsverklaring. De reactie van VOS/ABB lijkt de bedoeling van het voorstel te miskennen. De initiatiefnemers weerspreken de suggestie dat het voorstel bedoeld is om het bijzonder onderwijs de hand boven het hoofd te houden. De noodzaak van heldere en strenge kwaliteitseisen wordt door het wetsvoorstel niet bestreden, maar juist onderstreept. De initiatiefnemers herkennen zich bovendien niet in de door VOS/ABB genoemde voorbeelden. Seksuele educatie als onderdeel van de kerndoelen en de volledige waardering als persoon van leraren en leerlingen met een andere dan de heteroseksuele gerichtheid zijn in het wetsvoorstel niet aan de orde.

De initiatiefnemers onderkennen de risico's en bezwaren die op allerlei terreinen kleven aan een te dominante rol van de leerresultaten rekenen en taal. Het wetsvoorstel zet een stap in de goede richting door het uitgangspunt van het toezicht te codificeren dat voor zeer zwak onderwijs meer problemen vereist zijn dan tekortschietende leerresultaten. Hiermee wordt het evenwicht verankerd dat bij de wet «goed onderwijs, goed bestuur» is beoogd.

Zij erkennen dat verdere, onderwijsinhoudelijke stappen nodig zijn om meer ruimte te geven aan de visie en bekwaamheid van professionals. Die vallen buiten het bestek van dit wetsvoorstel. Het onderwijsinhoudelijke debat is er echter allereerst bij gebaat dat de formele procedures en eisen helder zijn. Het wetsvoorstel zet de noodzakelijke eerste stap om die helderheid te bieden en om de vrijheid van scholen en leraren beter te waarborgen.

De VO-raad onderkent dat het wetsvoorstel ziet op zeer relevante thema's en ondersteunt de voorgestelde richting. Meer ruimte voor scholen en de professionals in deze scholen wordt wenselijk geacht. Een beperking van extern toezicht lijkt de VO-raad daarbij logisch, gezien de stevige inspanningen van de sector om de kwaliteit van het intern toezicht in instellingen te verbeteren. Wel vraagt de VO-raad zich af of deze ontwikkelingen via een wetsvoorstel beslag moeten krijgen. Een alternatief zou kunnen zijn om bijvoorbeeld het toezichtskader VO 2013 aan te passen. Er zijn ook andere ontwikkelingen in het toezicht gaande, waaronder het streven naar meer gedifferentieerd toezicht.

De initiatiefnemers onderkennen dat het toezicht momenteel sterk aan verandering onderhevig is, mede als gevolg van misstanden die in verschillende sectoren aan het licht zijn gekomen. Het is bijvoorbeeld de vraag welke variabelen in het gewenste prospectieve toezicht een plaats dienen te krijgen. De behoefte wordt gevoeld om meer aandacht te geven aan onderwerpen als bestuurskracht en financieel beheer. In tegenstelling tot deze inhoudelijke thema's en factoren richt dit wetsvoorstel zich echter zoveel mogelijk op de procedurele kaders en normen met betrekking tot het optreden van de inspectie. Volgens de initiatiefnemers zijn alternatieven om het beoogde doel te bereiken niet voorhanden, aangezien juist de status van de kwaliteitsaspecten in de Wot in hoge mate bijdraagt aan de geschetste problematiek. Wijziging van het toezichtskader is ten aanzien van de kwaliteitsaspecten moeilijk denkbaar wanneer deze aspecten in de Wot verankerd blijven.

Professionals en professionele vrijheid

LIA waardeert in het wetsvoorstel het streven om de professionele ruimte van leraren te versterken. Zij geeft echter aan dat volgens haar de terminologie in de toelichting onvoldoende duidelijk en specifiek is. Doordat in algemene zin over (de professionele vrijheid van) scholen of het onderwijs gesproken wordt, is vaak niet duidelijk of hiermee de leraren worden bedoeld, dan wel de schoolleiders of de bestuurders. Het belang van de leraar zou hier volgens LIA centraal moeten staan. CNV onderwijs merkt op dat besturen met beroep op de inspectie soms leraren onder druk zetten, al dan niet als gevolg van gebrekkige informatievoorziening over de bevoegdheden van de inspectie.

De AOb stelt aan de orde dat de betrokkenheid van het personeel en de schoolleiding bij de resultaten van het toezicht momenteel onvoldoende aan bod komt, doordat zij geen formele positie hebben. De inspectie is alleen gehouden haar bevindingen te communiceren richting het bestuur. De AOb is van mening dat personeel en schoolleiding op de hoogte gebracht moeten worden van de inspectiebevindingen voordat het bestuur geïnformeerd wordt.

De initiatiefnemers vinden het waarborgen van de positie van professionals in het onderwijs van groot belang. Zij sluiten hiermee ook aan bij de ambitie van de regering. Verder zijn inmiddels verschillende plannen en voorstellen op dit terrein aan de orde.

Naar de mening van de initiatiefnemers dienen bij de doelstelling om de professionele vrijheid te versterken twee aspecten te worden onderscheiden. Enerzijds betreft het de vrijheid die professionals hebben ten opzichte van de overheid, anderzijds gaat het om de vrijheid van professionals binnen een schoolorganisatie. Dit wetsvoorstel ziet met name op het eerste aspect. Weliswaar berust de vrijheid van onderwijs juridisch gezien bij het bevoegd gezag van de school, maar in de praktijk is het waarborgen van deze juridische positie van groot belang voor

leraren en andere professionals in de school. Dat is de reden waarom de toelichting naast de scholen ook de leraren benoemt. Het tweede aspect is onverminderd relevant. Inmiddels is beleid in ontwikkeling om de positie van professionals binnen de schoolorganisatie te verduidelijken, bijvoorbeeld op grond van het onderwijsakkoord. Volgens de initiatiefnemer vormen beide trajecten een tweeluik dat de professionaliteit beter in de verf zet. Overigens hebben de initiatiefnemers in de toelichting aangegeven dat de inspectie waar nodig ook de rol van bestuur en schoolleiding ten opzichte van leraren kritisch kan bekijken. Met de AOb onderkennen de initiatiefnemers het belang van nauwe betrokkenheid van personeel en schoolleiding bij de resultaten van het inspectieonderzoek. Dit punt is eerder ook in het parlement aan de orde gesteld.⁷⁸ In de sectorwetten bestaan reeds informatieverplichtingen naar aanleiding van inspectieonderzoek, bijvoorbeeld de informatieplicht richting ouders wanneer een school «zeer zwak» is. Nadere waarborgen voor de positie van personeel en schoolleiding dienen in dat licht serieus te worden overwogen. Gezien het afhoudende advies van de Afdeling advisering van de Raad van State vernemen de initiatiefnemers graag eerst de zienswijze van de Onderwijsraad met betrekking tot dit onderwerp. Overigens spreekt de inspectie in haar communicatie met het bevoegd gezag reeds de verwachting uit dat het bevoegd gezag de bevindingen uit het inspectierapport zal delen met de direct bij het onderwijs betrokkenen.

Kwaliteitsaspecten en deugdelijkheidseisen

De AOb constateert dat er inderdaad spanning bestaat tussen de wettelijke bekostigingsvoorschriften en de kwaliteitsaspecten uit de Wot. Tegelijk spreekt uit veel bijdragen de behoefte om meer zicht te krijgen op de concrete gevolgen van het voorstel om de kwaliteitsaspecten te schrappen uit de Wot. Welke onderdelen van het toezicht worden onvoldoende bestreken door bestaande deugdelijkheidseisen en zouden diensgevolge helemaal vervallen? Door BON en LIA wordt het belang benadrukt van kritische(r) controle op besturen, bijvoorbeeld met betrekking tot de inzet van bevoegde leraren en lestijden. Het is ongewenst dat het schrappen van de kwaliteitsaspecten tot een verslechtering van het toezicht op deze punten zou leiden. De Besturenraad vraagt anderzijds of er geen kaders meer gelden voor het onderzoek wanneer de kwaliteitsaspecten vervallen. De PO-raad verzoekt om een evaluatie van het huidige instrumentarium van deugdelijkheidseisen parallel aan de behandeling van het wetsvoorstel. Een dergelijke evaluatie zou vervolgens periodiek uitgevoerd moeten worden.

In de toelichting hebben de initiatiefnemers aangegeven dat zij geen noodzaak zien tot het invoeren van nieuwe deugdelijkheidseisen. De bestaande deugdelijkheidseisen zijn volgens de initiatiefnemers namelijk ruim voldoende voor een slagvaardige inrichting van het toezicht, zodat door het wetsvoorstel geen risico's ontstaan voor de effectiviteit van het toezicht. Dat geldt bijvoorbeeld ook ten aanzien van de punten die door BON en LIA worden benoemd. Een integrale beoordeling van de bestaande deugdelijkheidseisen blijft in dit wetsvoorstel achterwege. Het betreft immers een veelomvattend proces, waarbij bijvoorbeeld ook concrete eisen aan tussenschoolse opvang (het overblijven) betrokken zijn. Dat proces gaat de strekking van het wetsvoorstel te buiten.

De initiatiefnemers hebben begrip voor de wens om meer duidelijkheid te krijgen over de concrete gevolgen voor het toezicht zoals dat op dit

⁷⁸ Zie bijvoorbeeld de motie Kraneveldt-van der Veen/Dibi, Kamerstukken II 2009–2010, 32 123 VIII, nr. 42.

moment functioneert. Daarom hebben zij ten eerste een bijlage toegevoegd met een grofmazig overzicht van de deugdelijkheidseisen die momenteel gelden voor het basisonderwijs. Hieronder zullen zij bovendien beknopt aangeven hoe de kwaliteitsaspecten uit de Wot en de uitwerking daarvan in het toezichtskader zich naar hun mening verhouden tot de bestaande deugdelijkheidseisen. De volgende kwaliteitsaspecten zijn geregeld in artikel 11, derde lid, van de Wot:

a. leerstofaanbod

In het kader van dit aspect kan de inspectie bijvoorbeeld toezien op de wettelijke bepalingen inzake de kerndoelen en het burgerschapsonderwijs. De verplichting dat een school een specifiek aanbod van sociale competenties moet hebben (zie bijvoorbeeld indicator 2.5 van het toezichtskader PO) is echter onvoldoende af te leiden uit de wet, laat staan dat er voldoende opbrengsten zouden moeten zijn (indicator 1.5). Minimumleerresultaten gelden wettelijk gezien alleen voor rekenen en taal.

b. leertijd

Scholen kunnen gehouden worden aan de wettelijke bepalingen inzake onderwijstijd. Voor zover het aspect leertijd meer zou bevatten, bijvoorbeeld een oordeel over effectiviteit van de leertijd, bestaat daar geen wettelijke basis voor (indicator 3).

c. pedagogisch klimaat

Voor dit kwaliteitsaspect is geen aanknopingspunt in de sectorwetten te vinden. Problemen beginnen pas te ontstaan wanneer de grenzen van de strafwetgeving in zicht komen.

d. schoolklimaat

De school is verplicht in de schoolgids een veiligheidsbeleid op te nemen en om een meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling te gebruiken. Bij de eis dat leerlingen en leraren zich aantoonbaar veilig moeten voelen kan in ieder geval geen verantwoordingslast van de school gevraagd worden (indicatoren 4.2/4.3). De eis dat de school inzicht moet hebben in de veiligheidsbeleving van leerlingen en leraren ontbeert wettelijke basis (indicator 4.4). Ook is het gebruik van een anti-pestmethode niet verplicht.

e. effectiviteit van didactisch handelen

De beoordeling van het didactisch handelen door de inspectie is niet als deugdelijkheidseis te herkennen in de sectorwetten. In de wet is wel recent een deugdelijkheidseis opgenomen dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor de duurzame borging van de kwaliteit van het onderwijspersoneel. Indicatoren die vereisen dat leraren een duidelijke uitleg geven (5.1) en een taakgerichte werksfeer creëren (5.2), dan wel dat zij leerlingen actief betrekken (5.3) dienen dus te vervallen.

f. leerlingenzorg

De organisatie van het passend onderwijs, waaronder instrumenten als het ontwikkelingsperspectief, waarborgt dit belang. In ieder geval kan niet van scholen verwacht worden dat zij ook plannen opstellen voor leerlingen die geen extra ondersteuning nodig hebben. Het doet de initiatiefnemers deugd dat de inspectie aangeeft zelf niet te vragen naar uitgebreide verantwoordingsdocumenten en dat zij van mening is dat verantwoording ook beknopt kan geschieden.

g. inhoud, niveau en uitvoering van toetsen, tests, opdrachten of examens

De wettelijke bepalingen inzake de eindtoets en leerlingvolgsysteem PO en school- en centrale examens waarborgen het bij dit aspect bedoelde belang. De verplichting om andere landelijk genormeerde toetsen dan de binnenkort af te nemen eindtoets te gebruiken (zoals een kleutertoets), berust echter niet op een wettelijke basis, zoals door de Tweede Kamer is uitgesproken. De nieuwe criteria die inhouden dat observaties structureel en gestandaardiseerd dienen te zijn, moeten uitgaan van de door de professional gehanteerde werkwijze.

- h. kwaliteit van het onderwijspersoneel
Leraren dienen te voldoen aan de bevoegdheids- en bekwaamheidseisen. Het toezicht op de kwaliteit van het onderwijspersoneel is recent verankerd en betekent het toezicht op de duurzame borging van de kwaliteit van het onderwijspersoneel door het bevoegd gezag. Voor een verdergaande normering bestaat geen basis. De suggestie die in het toezichtskader passend onderwijs is gedaan dat de inspectie sinds 2012 de kwaliteit van leraren zou moeten beoordelen, berust op een onjuiste interpretatie van de wet en verdient dus geen verdere navolging.

In aanvulling hierop willen de initiatiefnemers nog twee punten onder de aandacht brengen. Allereerst is van belang om op te merken dat de kwaliteitsaspecten die als deugdelijkheidseis geen basis hebben wel degelijk bij de *stimulerende* taak van de inspectie betrokken kunnen blijven. Deze onderdelen hoeven dus niet volledig buiten beeld te blijven in het onderzoek van de inspectie. In de toelichting is er verder op gewezen dat de algemeen geformuleerde doelbepalingen als artikel 8 WPO ontoereikend zijn om concrete eisen te rechtvaardigen waarvoor geen expliciete wettelijke grondslag bestaat. Ten aanzien van dit artikel is in ieder geval nadere overweging gewenst. Het is bijvoorbeeld merkwaardig dat de eis van een landelijk genormeerde kleutertoets werd geformuleerd op het moment dat zelfs een landelijk genormeerde eindtoets nog niet verplicht was. De initiatiefnemers ondersteunen overigens de suggestie van de PO-raad om periodiek te evalueren of het stelsel van deugdelijkheidseisen voldoende adequaat is.

Betrokkenheid parlement

De PO-raad is ervoor beducht dat de mogelijkheid voor het parlement om gedurende vier weken te reageren op het voorgestelde toezichtskader aanleiding kan zijn voor het formuleren van nieuwe eisen aan het onderwijs. Die nieuwe eisen zijn vaak een reactie op misstanden. De PO-raad ziet daarom graag expliciet verwoord dat de beoordelingsaspecten die de inspectie hanteert zijn terug te voeren op deze wettelijke deugdelijkheidseisen.

De initiatiefnemers onderkennen de problematiek die door de PO-raad wordt geschetst. De toets op noodzakelijkheid, effectiviteit en proportionaliteit van nieuwe maatregelen is van groot belang. Het wetsvoorstel onderstreept in ieder geval dat normen van de inspectie op een wettelijke basis dienen te berusten, ongeacht of zij door de inspectie uit eigen beweging of op aangeven van het parlement worden geformuleerd.

Taken inspectie

De Besturenraad stelt de vraag hoe het voorstel om de taken van de inspectie scherper af te bakenen te rijmen is met de roep om risicobeperking en meer verantwoording die de afgelopen jaren vaak te horen was. VGS en VBSO vragen of, en zo ja, welke stimulerende rol de inspectie dient te hebben. Leidt het wetsvoorstel ertoe dat de inspectie vooral een controlerende rol zal krijgen? De stimulerende taak van de inspectie wordt door de PO-raad juist als waardevol benoemd. BON vraagt of de inspectie ook een rol kan krijgen bij de beoordeling van de uitvoerbaarheid van nieuwe taken, zoals passend onderwijs. De NMV, tenslotte, vindt het wenselijk de beoordelende en bevorderende taak van de inspectie duidelijker te regelen in de Wot.

De initiatiefnemers zijn van mening dat de inspectie zowel een controlerende als een stimulerende taak dient te blijven houden. Met die combi-

natie van taken kunnen scholen worden gecontroleerd op het voldoen aan de vereiste basiskwaliteit en kan verdere verbetering van het onderwijs worden bevorderd. Het wetsvoorstel laat beide taken juist beter tot hun recht komen. De controlerende taak, waaraan in de maatschappij en het publieke debat vaak veel waarde wordt gehecht, wordt benadrukt door de wettelijke kwaliteitseisen weer centraal te stellen. De stimulerende taak wordt versterkt door de uitoefening hiervan en de voorlichting hierover te verduidelijken. Bij verwarring en vermenging van beide taken is in ieder geval niemand gebaat. Het wetsvoorstel beoogt die situatie zoveel mogelijk tegen te gaan.

Mede naar aanleiding van de opmerking van de NMV hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen de taken van de inspectie in de Wot te verduidelijken. Naar aanleiding van de vraag van BON bevestigen de initiatiefnemers dat de inspectie haar visie kan geven op de uitvoerbaarheid van beleidsplannen of voorgenomen wetgeving. Evenals in andere sectoren het geval is kunnen ook in het onderwijs de kennis en expertise van de toezichthouder waardevol zijn. De inspectie zou bijvoorbeeld een uitvoeringstoets kunnen verrichten. Een officiële taak met betrekking de toetsing van de uitvoerbaarheid van beleidsplannen en wetsvoorstellen lijkt hen met het oog op de positie van de inspectie niet wenselijk. Het kan immers afbreuk doen aan de positie van de inspectie wanneer zij voorschriften dient te controleren waarvan zij bijvoorbeeld in het kader van een officiële uitvoeringstoets heeft aangegeven dat deze moeilijk uitvoerbaar zijn.

Betrokkenheid en verantwoordelijkheid onderwijsveld

Door de PO-raad, CNV onderwijs en VGS/VBSO wordt aangegeven dat de betrokkenheid van het onderwijsveld bij de opstelling of wijziging van het toezichtskader waardevol is. Daartoe wordt op grond van de Wot het ringenoverleg georganiseerd. Die praktijk zou gecontinueerd moeten worden. De NMV geeft aan dat het belang van de eigen verantwoordelijkheid en zelfevaluatie meer centraal zou moeten staan in het toezicht. Op grond van artikel 12 van de Wot opereert de inspectie op basis van de verantwoording van de instelling. Volgens haar wordt aan dit uitgangspunt in de praktijk echter nauwelijks recht gedaan. Door verschillende organisaties wordt het belang van de mogelijkheid van beroep tegen het inspectierapport onderstreept. De LVGS noemt daarbij het voorbeeld van een interpretatieverschil over solvabiliteitseisen die nadelig kunnen uitpakken voor besturen.

De initiatiefnemers onderkennen het nut van het ringenoverleg. Het wetsvoorstel wijzigt niets aan de wettelijke status van het ringenoverleg. Het ringenoverleg is niet zozeer een overleg waarin kwaliteitseisen kunnen of dienen te worden geformuleerd, maar een gelegenheid om de bevindingen en verwachtingen van inspectie en onderwijsveld te delen. De initiatiefnemers vinden het van belang dat de participerende organisaties tijdig en adequaat worden geïnformeerd over onderwerpen die ter bespreking voorliggen. Naar aanleiding van de consultatie hebben de initiatiefnemers de informatieplicht ten aanzien van het ringenoverleg uitgebreid.

Inbreng en overleg inspectie

De initiatiefnemers hebben het conceptwetsvoorstel voorgelegd aan de inspectie en naar aanleiding daarvan met de inspectie gesproken. Bovendien heeft de inspectie een schriftelijke inbreng geleverd. Graag geven de initiatiefnemers een overzicht van de door de inspectie aangevoerde kernpunten, waar nodig voorzien van een reactie. Een voornaam deel van de schriftelijke reactie betreft een weergave van de

bedoelingen van de wetgever bij het opstellen van de Wot. In aanvulling op het onderstaande verwijzen de initiatiefnemers ook naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De inspectie geeft aan dat haar maatschappelijke taak te beperkt zou zijn wanneer zij zich uitsluitend zou moeten richten op de beoordeling van de wettelijke voorschriften. De naleving van deugdelijkheidseisen garandeert namelijk geen goed onderwijs. De systematiek van deugdelijkheidseisen schiet tekort om hoogwaardige kwaliteit af te dwingen. Met het oog op de gewenste integrale beoordeling van kwaliteit behelst de definitie van kwaliteit in de Wot zowel deugdelijkheidseisen als kwaliteitsaspecten. De inspectie behoudt zich graag de ruimte voor om scholen te beoordelen op basis van criteria die niet wettelijk zijn vastgelegd, maar die volgens haar wel berusten op wetenschappelijke en empirische evidentie. De inspectie overweegt overigens wel in het toezichtkader de samenhang van wettelijke voorschriften met de indicatoren meer inzichtelijk te maken.

De initiatiefnemers merken allereerst op dat het bedenkelijk is wanneer een sfeer wordt geschapen waarin de systematiek van deugdelijkheidseisen als krakkemikkig wordt gekarakteriseerd. Het stellen van deugdelijkheidseisen is op basis van artikel 23 van de Grondwet juist het middel voor de regering om haar zorg voor het onderwijs waar te kunnen maken. Artikel 23 geeft de regering niet allereerst de opdracht om hoogwaardige kwaliteit af te dwingen, maar om de basiskwaliteit van het onderwijs te garanderen door het stellen van heldere wettelijke normen. Die functie werd door de regering bij het opstellen van de Wot ook erkend.⁷⁹ Het is onjuist om buiten deze eisen te spreken over het «afdwingen van kwaliteit». In plaats van te benadrukken dat bovenop de deugdelijkheidseisen nog veel meer nodig zou zijn, is het verkieslijker om te stellen dat de belangrijkste kwaliteitsslag gelegen is in de combinatie van vakkundige leraren en voldoende deugdelijkheidseisen. Voorts is het goed om te beseffen welk omvangrijk pakket aan voorschriften inmiddels in deugdelijkheidseisen is opgenomen.

Vanuit onderwijsinhoudelijk perspectief plaatsen de initiatiefnemers kanttekeningen bij de veronderstelling dat de inspectie met aanvullende instrumenten wel in staat zou zijn hoogwaardige kwaliteit af te dwingen. De inspectie overschat daarmee haar mogelijkheden, aangezien het begrip «kwaliteit» zoals hier door de inspectie gehanteerd een complex en geenszins waardenvrij begrip is. De initiatiefnemers wijzen er bijvoorbeeld op dat de noodzaak van bepaalde didactische concepten ten tijde van de bekende onderwijsvernieuwingen als evident is gepresenteerd richting scholen, terwijl achteraf bleek dat deze niet zo evident waren en dat zij in bepaalde gevallen zelfs ongelukkig uitpakten. Terughoudendheid ten opzichte van professionele keuzes is kennelijk vereist. Wetenschappelijke evidentie blijkt – zeker in een sociaal domein als het onderwijs – achteraf vaak minder robuust dan vooraf gepretendeerd werd. Volgens de initiatiefnemers was de wetgever hiervan bij het opstellen van de Wot juist doordrongen. De initiatiefnemers hechten eraan te benadrukken dat de wetgever bij het benoemen van het beperkte karakter van de deugdelijkheidseisen vooral doelde op de specifieke mogelijkheid om leerresultaten of toegevoegde waarde in deugdelijkheidseisen te vatten.⁸⁰ De kwaliteitsaspecten beoogden juist op dat punt aanvullende waarde te bieden. Als kwaliteitsaspect konden leerresultaten inderdaad een prominente rol spelen, maar als zelfstandige deugdelijkheidseisen zijn zij ongeschikt.

⁷⁹ Kamerstukken II 2000–2001, 27 783, nr. 3, p. 11.

⁸⁰ De regering spreekt bijvoorbeeld over «onderwijs waarmee de instelling, gegeven het beginniveau van de leerlingen of deelnemers, het best mogelijke resultaat bereikt», Kamerstukken II 2000–2001, 27 783, nr. 3, p. 11.

De initiatiefnemers wijzen ter illustratie op de complexiteit van een thema als sociale competenties. De sectorwetten kennen hieromtrent nauwelijks of geen verplichtingen. De inspectie erkent ook dat het beoordelen van sociale competenties moeilijk is en dat het bepalen van normen voor de beoordeling lastig is. Desondanks vraagt zij in toenemende mate van scholen dat zij een specifiek aanbod voor sociale competenties hebben en dat zij genormeerde instrumenten inzetten. Dat is merkwaardig. Het is overigens ook opvallend dat de inspectie het tot haar taak rekent zelf een leerstoel inzake sociale opbrengsten te installeren. De initiatiefnemers zijn van mening dat de inspectie als uitvoerende dienst terughoudend dient te zijn met dergelijke beslissingen.

Het wetsvoorstel doet niets af aan de mogelijkheden van de inspectie om de kwaliteit van scholen – in de zin van de naleving van wettelijke voorschriften – integraal in kaart te brengen en daarover te rapporteren. De kwaliteitsaspecten zijn daarbij echter overbodig. Bovendien creëren zij schimmigheid over de grens tussen professionele vrijheid en legitieme inbreuken op deze vrijheid door de overheid. De inspectie lijkt dat probleem te onderkennen, gezien het feit dat zij verduidelijkingen overweegt. Het wetsvoorstel beoogt de genoemde schimmigheid geheel weg te nemen door een heldere regeling, zonder afbreuk te doen aan de stimulerende taak van de inspectie.

De initiatiefnemers zijn ervan overtuigd dat de taken van de inspectie door het voorstel juist beter uit de verf zullen komen. Het bevreemdt de initiatiefnemers overigens dat de inspectie enkel verwijst naar de oorspronkelijke bedoeling van de Wot, terwijl de uitgangspunten van de Wot inmiddels aanzienlijk gewijzigd zijn. De nadruk op de kwaliteitsaspecten past bijvoorbeeld niet goed meer binnen de herziene Wot. Immers, terwijl de kwaliteitsaspecten bedoeld waren voor het vormen van een integraal kwaliteitsbeeld bij alle scholen, geldt dit nu alleen nog voor scholen waarbij in het risicotoezicht een verhoogd risico is vastgesteld.

De inspectie benadrukt dat het toezichtskader door de wetgever bedoeld is als resultaat van een proces waarin de inspectie met het onderwijsveld tot consensus komt. Daarbij speelt het ringenoverleg een belangrijke rol. Het vaststellen van het toezichtskader door de inspectie is codificatie van overeenstemming over een kader dat betrokkenen in het onderwijsveld zelf mede hebben ontwikkeld. Het draagvlak onder betrokkenen voor het toezichtskader en de werkwijze van de inspectie zal daardoor groter zijn.

De initiatiefnemers merken op dat het overleg met het onderwijsveld inderdaad van groot belang is. Het wetsvoorstel behoudt daarom het ringenoverleg tussen de inspectie en het onderwijsveld. Onder andere uit de consultatie blijkt echter dat betwijfeld kan worden of de beoogde doelen worden bereikt. Allereerst mag niet te snel verondersteld worden dat het toezichtskader uitdrukking geeft aan overeenstemming met het onderwijsveld. De reacties van geconsulteerde partijen geven er blijk van dat de status van het toezichtskader en de bevoegdheden van de inspectie vaak onduidelijk zijn, waardoor het draagvlak voor het optreden van de inspectie onder druk komt te staan. Meer principieel stellen de initiatiefnemers dat de wetgever niet bedoeld heeft fundamentele besluiten als de keuze van indicatoren voor een «(zeer) zwakke school» aan het onderwijsveld over te laten. In ieder geval zijn de initiatiefnemers van mening dat de wetgever hierover uitsluitel zal moeten geven. Wanneer fundamentele besluiten door de wetgever worden genomen, komt dat de relatie tussen de inspectie en het onderwijsveld en de status van het toezichtskader bovendien ten goede.

De inspectie beschrijft dat ten aanzien van het inspectierapport momenteel verschillende zorgvuldigheidseisen in acht worden genomen met het oog op de positie van scholen. Zo hebben scholen de

mogelijkheid een zienswijze in te brengen naar aanleiding van het conceptrapport, die als bijlage opgenomen wordt. Ook geldt een termijn van vijf weken voordat het inspectierapport openbaar wordt gemaakt. Bovendien hebben scholen de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij een klachtenadviescommissie. De inspectie kan slechts gemotiveerd afwijken van het advies van deze commissie. Tot slot kunnen besturen een civiele procedure starten.

De initiatiefnemers hebben aangegeven dat het inspectierapport ingrijpende gevolgen kan hebben, zeker sinds sprake is van het invoeren van de oordelen «zwakke» en «zeer zwakke school». Zij zijn van mening dat, gelet op die ontwikkeling, steviger rechtsbescherming nodig is. Aangezien de vraag in het geding kan zijn of het rapport van de inspectie in voldoende mate op wettelijke voorschriften gebaseerd is, kan volgens hen niet volstaan worden met een adviescommissie. Gezien het karakter van het inspectierapport ligt de bestuursrechtelijke procedure voor de hand, als vervolg op de mogelijkheid een zienswijze in te dienen. De mogelijkheden van bezwaar en beroep zullen voor de inspectie temeer reden zijn om de zienswijze van scholen voor vaststelling van het inspectierapport zorgvuldig te beoordelen.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikelen I tot en met V, onderdeel A

De zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs wordt verduidelijkt, in samenhang met de wijziging van de Wot. Kwaliteit wordt gedefinieerd als het voldoen aan de wettelijke voorschriften. Ook bij het beoordelen van de uitvoering van het schoolplan, als aangrijpingspunt bij de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs, staat centraal of het bevoegd gezag aan de wettelijke voorschriften voldoet. Uit de huidige artikelen inzake het schoolplan blijkt dat het begrip «wettelijke opdrachten» enkel op de onderwijskundige context van de school betrekking heeft. Het wetsvoorstel verheldert daarom dat het gaat om de wettelijke opdrachten betreffende de uitgangspunten, de doelstelling en de inhoud van het onderwijs. Het voorstel laat onverlet dat de inspectie vanuit haar stimulerende taak aandacht kan besteden aan de vraag in hoeverre het bevoegd gezag er met haar beleid ook in slaagt haar aanvullende, eigen gekozen doelstellingen te verwezenlijken.

Artikelen I en IV, onderdelen B

Het wetsvoorstel voorziet in de tot nog toe ontbrekende definitie van «zeer zwak onderwijs». Voor «zeer zwak onderwijs» is vereist dat de leerresultaten tekortschieten en dat in verband daarmee de naleving van ten minste één wettelijk voorschrift tekortschiet. Daarmee wordt een thans gebruikelijk en breed gedeeld uitgangspunt van het onderwijstoezicht gecodificeerd. De regering heeft reeds bij de introductie van deze deugdelijkheidseis aangegeven dat de kwaliteit van het onderwijs ernstig in het geding is wanneer de leerresultaten tekortschieten in combinatie met tekortkomingen in het onderwijsleerproces.⁸¹ In de praktijk blijkt bij het tekortschieten van de leerresultaten vrijwel altijd van deze combinatie met andere tekortkomingen sprake te zijn. Op grond van het wetsvoorstel dienen deze aanvullende tekortkomingen uiteraard betrekking te hebben op de naleving van wettelijke voorschriften en verband te houden met het tekortschieten van de leerresultaten. Tekortkomingen in de naleving van wettelijke voorschriften die geen verband houden met het tekortschieten

⁸¹ Zie Kamerstukken II 31 828, nr. 9, p. 25.

van de leerresultaten blijven overigens wel eigenstandig een grond voor sancties bieden.

Het voorstel creëert meer duidelijkheid door een directe verbinding te leggen tussen de algemene zorgplicht voor kwaliteit en het ernstig en langdurig tekortschieten van de leerresultaten, zoals dat bij invoering waarschijnlijk ook bedoeld is.⁸² Momenteel wordt deze relatie slechts indirect gelegd, namelijk door middel van verwijzing naar de wettelijke opdrachten. Met het oog op de verstrekkende gevolgen is een nauwkeurigere afbakening gewenst. Dat gebeurt door de overbodige verwijzing naar het begrip wettelijke opdrachten te laten vervallen.

In de huidige bepalingen inzake minimumleerresultaten wordt gesproken over het ernstig *of* langdurig tekortschieten van de leerresultaten. Het voorstel wijzigt dat in het ernstig *en* langdurig tekortschieten van de leerresultaten. Met het oog op een zorgvuldige beoordeling van de leerresultaten is immers reeds vereist dat deze resultaten gedurende drie jaar tekortschieten. Het tekortschieten is dus per definitie niet alleen ernstig, maar ook langdurig. Het wetsvoorstel schrapt overigens de regeling dat ook van tekortschieten kan worden gesproken wanneer geen resultaten kunnen worden aangetoond. In een dergelijke situatie kan immers niet noodzakelijkerwijs van tekortschieten gesproken worden. Het wetsvoorstel laat uiteraard onverlet dat sancties kunnen worden getroffen wanneer het bevoegd gezag in strijd met de wettelijke voorschriften bijvoorbeeld geen eindtoets of eindexamens laat afnemen.

Artikel 10a, vierde lid, WPO en artikel 23a1, derde lid, WVO bevatten een bepaling die het moment beschrijft dat een school door de inspectie aan de Minister gemeld wordt met het oog op te nemen ingrijpende maatregelen. Allereerst is de benaming in beide leden echter niet eensluidend geregeld. Bovendien is de samenhang binnen de artikelen en de relatie met andere artikelen in de onderwijswetten en de Wot complex en onoverzichtelijk. Deze leden worden daarom geschrapt en de inhoud wordt verplaatst naar de artikelen waarin de bekostigingssanctie bij «zeer zwak onderwijs» is geregeld. Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel G, en artikel VI, onderdelen J, K en O.

De Wet primair onderwijs BES en de Wet voortgezet onderwijs BES kennen geen deugdelijkheidseis inzake minimumleerresultaten, maar kennen wel bepalingen voor het informeren van ouders bij een «zeer zwakke school». Aangezien minimumleerresultaten de kern vormen van het oordeel «zeer zwak» kan dit oordeel in de BES-wetten geen functie hebben. De informatiebepalingen worden daarom geschrapt. Hetzelfde geldt voor de Wet op de expertisecentra, zolang de wet die minimumleerresultaten in het speciaal onderwijs invoert nog niet in werking is getreden.

Artikel I, onderdeel C; artikelen II, III en V, onderdeel B; artikel IV, onderdeel D

In de bepalingen over het schoolplan heeft het begrip kwaliteit momenteel een bredere strekking dan alleen de naleving van wettelijke voorschriften. Het gaat bijvoorbeeld ook om de eigen opdrachten die de school formuleert. Om eenduidigheid te creëren wordt het begrip kwaliteit geschrapt. Zodoende betreft de wettelijke definitie van kwaliteit altijd de naleving van wettelijke voorschriften. De inhoudelijke verplichtingen ten aanzien van het schoolplan blijven door deze technische aanpassingen echter ongewijzigd. Van de school wordt nog steeds verwacht dat zij in

⁸² Zie Kamerstukken II 31 828, nr. 9, p. 27.

het schoolplan meer vastlegt dan alleen hetgeen wettelijk verplicht is. Het schoolplan verwoordt immers de visie van de school op het onderwijs. De inspectie kan de school echter niet beoordelen op de uitvoering van de eigen opdrachten. Zoals vermeld staat het begrip «wettelijke opdrachten» – als tegenstelling met de eigen opdrachten van de school – in het kader van het schoolplan uitdrukkelijk in de context van het onderwijskundig beleid. Het betreft dus de artikelen waarin de uitgangspunten, de doelstelling en de inhoud van het onderwijs zijn geregeld.

Artikel I, onderdeel G en artikel IV, onderdeel F

Deze artikelen zien op het sluiten van een school of het beëindigen van de bekostiging bij «zeer zwak onderwijs». De procedure bij deze ingrijpende maatregel wordt nu overzichtelijk in één artikel geregeld. Uit artikel 14 van de Wot volgt reeds dat de inspectie de Minister ervan in kennis stelt zodra een school «zeer zwak» is. De inspectie meldt een school aan de Minister met het oog op te nemen maatregelen wanneer de school niet bereid is tot het maken van afspraken over verbeteringen dan wel wanneer uit het nader onderzoek blijkt dat onvoldoende verbeteringen zijn gerealiseerd. De verwijzing naar een onderzoek als bedoeld in artikel 15 van de Wot is overbodig. Aangezien deze bekostigingssanctie enkel ziet op de situatie waarin leerresultaten meerjarig tekortschieten zal per definitie sprake zijn van een onderzoek als bedoeld in artikel 11. Artikel 15 komt daarom ook te vervallen in de artikelen die zien op het informeren van ouders in geval van «zeer zwak onderwijs».

Artikel VI

Onderdeel A

In de Wot ontbreekt een definitie van de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs en bedrijfsleven. Deze wordt met dit onderdeel opgenomen.

Onderdeel B

Met dit onderdeel worden de taken van de inspectie opnieuw gedefinieerd conform de in de toelichting beschreven bedoeling. Onderdeel a bevat allereerst de primaire taak van de inspectie, namelijk het beoordelen en bevorderen de kwaliteit van het onderwijs. De definitie van kwaliteit komt overeen met de zorgplichtbepaling in de onderwijswetten, namelijk de naleving van de bij of krachtens een wet of een ander wettelijk voorschrift gegeven voorschriften. Het wetsvoorstel sluit hiermee overigens ook aan bij de formulering van het toezicht op de voorschoolse educatie. Ten einde eenduidigheid te creëren regelt het voorstel dat de inspectie de kwaliteit van de voorschoolse educatie ook bevordert. Onderdeel b bevat de stimulerende taak van de inspectie. Die stimulerende taak beperkt zich ten aanzien van het hoger onderwijs tot het stelsel.

Onderdelen C, D en F

Het begrip kwaliteit wordt vervangen door de naleving van wettelijke voorschriften. Het informeren van betrokkenen door de inspectie, vastgelegd in artikel 4, betreft zowel de controlerende als de stimulerende taak. Naast de naleving van wettelijke voorschriften wordt in dit verband dus ook de ontwikkeling van het onderwijs benoemd. Hetzelfde geldt ten aanzien van artikel 8, waarin de rapportageplicht van de inspectie en haar autonomie dienaangaande is geregeld.

Onderdeel E

Dit onderdeel regelt dat het jaarwerkplan van de inspectie eerst aan de Staten-Generaal moet worden overgelegd voordat goedkeuring door de Minister kan plaatsvinden. In tegenstelling tot de procedure inzake de kaders voor de werkwijze van de inspectie is het niet nodig, noch wenselijk om het jaarwerkplan door de Minister te laten vaststellen. Gezien het in paragraaf 3.4 van de toelichting genoemde voorbeeld van opbrengstgericht werken is het echter wel wenselijk gebleken dat het parlement vooraf inzicht heeft in het jaarwerkplan.

Onderdeel G

Artikel 11 van de Wot regelt de werkwijze van de inspectie bij het (nader) onderzoek. In het eerste lid wordt vastgelegd dat de inspectie jaarlijks een oordeel geeft over de naleving van wettelijke voorschriften en het biedt de mogelijkheid voor de inspectie om in dat kader aan de instelling haar bevindingen kenbaar te maken over de ontwikkeling van het onderwijs. Artikel 11, tweede lid, regelt de inhoud van het risicogerichte toezicht, in relatie tot het uitgangspunt van artikel 12 dat de inspectie in beginsel uitgaat van openbare verantwoordingsinformatie. In subonderdeel a wordt verhelderd dat het leerresultaten voor de Nederlandse taal en rekenen en wiskunde betreft. De huidige subonderdelen b en c komen onvoldoende overeen met de indicatoren uit het huidige toezichtskader, dat de bedoeling van de Wot adequaat weergeeft. De wet wordt op dit punt verduidelijkt. Overigens maken de initiatiefnemers erop attent dat het financieel toezicht – dat onder meer in het kader van het voorgestelde subonderdeel b aan bod komt – momenteel een beperkte basis heeft in wettelijke voorschriften. De vraag of naar aanleiding van misstanden bij verschillende scholen verdergaande wettelijke regeling nodig is, gaat het bereik van het wetsvoorstel echter te buiten.

In het derde lid worden de kwaliteitsaspecten geschrapt die op dit moment bij het nader onderzoek betrokken worden. Wanneer de inspectie op basis van de risicoanalyse een redelijk vermoeden heeft dat de instelling tekortschiet in de naleving van wettelijke voorschriften is het juist goed dat een breed onderzoek wordt gedaan waarin alle relevante bepalingen aan de orde kunnen komen. Scholen zijn immers ten aanzien van alle wettelijke voorschriften aanspreekbaar. In dat licht is het onwenselijk op voorhand een selectie van indicatoren in de wet op te nemen. Het betreft immers scholen waarbij op basis van het risicogerichte toezicht risico's voor het onderwijs zijn geconstateerd.

Het zevende lid heeft betrekking op specifieke punten met betrekking tot het middelbaar beroepsonderwijs. Het kwaliteitsaspect dat betrekking heeft op de bekwaamheid van leraren en het personeelsbeleid kan vervallen. De inhoud van dit kwaliteitsaspect is reeds voldoende geborgd door de Wet BIO en artikel 1.3.6, eerste lid, van de WEB.

In het voorgestelde achtste lid wordt geregeld dat de inspectie ten minste elke vier jaar elke instelling bezoekt. Deze norm is op verzoek van de Tweede Kamer reeds in het toezichtskader opgenomen, maar het komt de initiatiefnemers juist voor hem in de wet vast te leggen.

Onderdelen H

Dit onderdeel bevat technische aanpassingen.

Dit onderdeel wijzigt de procedure voor de vaststelling van de kaders voor de werkwijze van de inspectie voor de uitvoering van haar taken. Naast de toezichtskaders voor de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs bestaan afzonderlijke kaders voor het bevorderen van de ontwikkeling van het onderwijs. De vaststelling van al deze kaders gebeurt door de Minister. Om de professionele zelfstandigheid van de inspectie zoveel mogelijk recht te doen, zal de inspectie een voordracht doen voor beide kaders. Met het oog daarop overlegt de inspectie ook met het onderwijsveld. Voordat de Minister een kader kan vaststellen, wordt het kader overgelegd aan de Staten-Generaal. Hier wordt aangesloten bij de gebruikelijke termijn van vier weken. Het wetsvoorstel regelt ook dat de inspectie in de informatievoorziening ten behoeve van het ringenoverleg duidelijk maakt welke wettelijke taak aan de orde is en welke wettelijke voorschriften van toepassing zijn.

Onderdelen J,K en O; artikel I, onderdelen E en F; artikelen II en III, onderdeel C; artikel IV, onderdelen D en E; artikel V, onderdeel B

De term ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit stamt reeds uit de Wot zoals die luidde voordat de wet «goed onderwijs, goed bestuur» (Kamerstukken 31 828) in werking trad. Dat roept verwarring op. Wanneer in de sectorwetten dezelfde terminologie gebruikt wordt (bijvoorbeeld artikel 10a WPO en artikel 23a1 WVO) is de strekking namelijk niet identiek. Terwijl het ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit in de sectorwetten volledig gedefinieerd wordt in de genoemde artikelen – namelijk het ernstig of langdurig tekortschieten van de leerresultaten – is de strekking van deze terminologie in de Wot thans breder. Volgens de regering kan het hierbij gaan om niet-naleving van de in de onderwijswetten neergelegde voorschriften, maar ook om gevallen waarbij de kwaliteit in andere zin tekortschiet, bijvoorbeeld gevallen waarin de instelling er niet in slaagt om de doelen die zij zichzelf heeft gesteld te bereiken.⁸³

Het wetsvoorstel schrapt de term «ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit». In de sectorwetten resteert als gevolg van het voorstel alleen nog het begrip «ernstig en langdurig tekortschieten van de leerresultaten» als onderdeel van het oordeel «zeer zwak onderwijs». In de Wot resteert enkel de verwijzing naar het oordeel «zeer zwak onderwijs». Het criterium «ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit» is enerzijds overbodig, aangezien elke tekortkoming van de kwaliteit – zoals vastgelegd in de wettelijke voorschriften – onacceptabel is en melding verdient aan de Minister. De formulering dat het tekortschieten ernstig of langdurig dient te zijn doet af van de urgentie die bij overtreding van wettelijke voorschriften geboden is. Anderzijds is het onwenselijk het begrip «ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit» te gebruiken zonder relatie tot de wettelijke voorschriften. De inspectie kan wel met een instelling in gesprek gaan over het feit dat de instelling er niet in slaagt de doelen die zij zichzelf heeft gesteld te bereiken, maar dat kan niet tot een oordeel leiden dat de school tekortschiet en dat mogelijk melding aan de Minister nodig is. Op grond van deze overweging zijn ook de eigen doelstellingen die het bevoegd gezag formuleert uit de algemene zorgplicht voor kwaliteit geschrapt.

Uit het wetsvoorstel volgt dat de inspectie een school aan de Minister moet melden zodra het onderwijs «zeer zwak» is. Immers, op dat moment voldoet de school niet aan de wettelijke opdrachten voor het onderwijs. Burgemeester en wethouders worden geïnformeerd wanneer het

⁸³ Kamerstukken II 2000–2001, 27 783, nr. 3, p. 35.

onderwijs «zeer zwak» is en wanneer de kwaliteit van de voorschoolse educatie tekortschiet.

Onderdeel L

Ten aanzien van de indicatoren voor het toezicht op de samenwerkingsverbanden passend onderwijs verheldert het wetsvoorstel dat het toezicht zich ten aanzien van het ondersteuningsplan enkel richt op het voldoen aan de wettelijk verplichte onderdelen.

Onderdelen M, N en P

Deze onderdelen bevatten technische aanpassingen.

Onderdeel Q

Dit onderdeel regelt dat de inspectie haar bevindingen op basis van de controlerende en de stimulerende taak in afzonderlijke documenten presenteert. Het wetsvoorstel regelt bovendien dat ten aanzien van de controlerende taak altijd verwezen wordt naar wettelijke voorschriften, dus niet alleen wanneer sprake is van niet-naleving.

Subonderdeel 3 bepaalt dat beroep open staat tegen een inspectierapport dat tot het oordeel «zeer zwak onderwijs» leidt. Het inspectierapport wordt aangemerkt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Onderdeel R

Dit onderdeel regelt dat alleen het inspectierapport dat betrekking heeft op de naleving van wettelijke voorschriften openbaar gemaakt wordt. Op basis van de gewijzigde artikelen 11 en 20 kan de inspectie haar bevindingen over de ontwikkeling van het onderwijs alleen aan de instelling bekend maken, al dan niet in een rapport.

Artikelen VII en VIII

Deze artikelen bevatten samenloopbepalingen in verband met het wetsvoorstel dat ziet op de invoering van een eindtoets en een leerlingvolgsysteem in het basisonderwijs. In dat wetsvoorstel is ook voorzien in de invoering van minimumleerresultaten in het speciaal onderwijs. De in artikel II, onderdeel E, van het genoemde wetsvoorstel voorgestelde regeling wordt op soortgelijke wijze als de bepalingen in de WPO en de WVO aangepast.

Artikelen IX tot en met XII

Deze artikelen bevatten samenloopbepalingen in verband met het tot wet verheven, maar nog niet in werking getreden, artikel 51 van de Wet primair onderwijs BES en artikel 49 van de Wet voortgezet onderwijs BES. Daarin wordt het informeren van de ouders bij in verband met een «zeer zwakke school» geregeld. Zoals vermeld in de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen I en IV, onderdelen B en C, komt aan deze bepalingen met dit wetsvoorstel geen functie meer toe.

Bisschop
Van Meenen
Rog

Bijlage

Het onderstaande overzicht bevat een thematisch gerangschikte weergave van de deugdelijkheidseisen voor reguliere basisscholen. Bij de verwijzingen naar de wetsartikelen uit de Wet op het primair onderwijs (Wpo) is vooruitgelopen op wetsvoorstellen die in ieder geval door de Tweede Kamer zijn aanvaard.

Onderwijsinhoud

Leerlingen doorlopen een ononderbroken ontwikkelingsproces / afstemming op de ontwikkeling van leerlingen (artikel 8, lid 1)
Burgerschapsopdracht (artikel 8, lid 3)
Eisen aan onderwijstijd (artikel 8, lid 8)
Bestrijding van achterstanden in de Nederlandse taal (artikel 8, lid 10)
Voldoen aan kerndoelen (artikel 9, uitwerking in besluit kerndoelen)
Referentieniveaus in acht nemen (artikel 9, lid 8)
Nederlands als voertaal (artikel 9, lid 10)
Afnemen verplichte eindtoets (artikel 9b)
Voldoende resultaten rekenen en taal aan het einde van de basisschool (artikel 10a)
Gelegenheid geven voor levensbeschouwelijk vormingsonderwijs aan openbare school (artikel 50)
Afspraken voor- en vroegschoolse educatie (artikel 167)

Kwaliteitszorg

Algemene zorgplicht voor kwaliteit (artikel 10)
Gebruik meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (artikel 4b)
Gebruik leerlingvolgsysteem (artikel 8, lid 6)
Rapporteren aan ouders over vordering leerlingen (artikel 11)
Schoolplan vaststellen, ten minste elke vier jaar, en zenden aan inspectie (artikelen 12 en 16)
Schoolgids opstellen (voldoen aan specifieke voorschriften), elk jaar, zenden aan inspectie en uitreiken aan ouders (artikel 13 en 16)
Veiligheidsbeleid vermelden in schoolgids (artikel 13, lid 1i)
Eisen inzake toelating, verwijdering en schorsing van leerlingen (artikelen 39, 40, 40b en 40c)
Opstellen onderwijskundig rapport voor elke leerling (artikel 42)
Informerende van ouders bij zeer zwakke school (artikel 45a)
De Leerplichtwet 1969 bevat eveneens verplichtingen voor het schoolhoofd.

Passend onderwijs

Maatwerk voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben (artikel 8, lid 4)
Onderwijs adequaat inrichten voor leerlingen die ziek zijn of in ziekenhuis verblijven (artikel 8, lid 9)
Ten minste elke vier jaar schoolondersteuningsprofiel vaststellen (artikel 8, lid 5)
Voortgangsregistratie voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven (artikel 8, lid 7)
Deelname aan samenwerkingsverband passend onderwijs (artikel 18a)
Ontwikkelingsperspectief vaststellen en bespreken (artikel 40a)

Personeelsbeleid

Voldoen aan bevoegdheidseisen voor personeel (artikelen 3 en 3a)
Duurzame borging van de kwaliteit van het personeel (artikel 10)

Overleg en aangifte zedenmisdrijven (artikel 4a)
Document inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de
schoolleiding (artikel 30)
Bekwaamheidsdossier voor elk personeelslid (artikel 32b)
Verplichting tot het bieden van stagemogelijkheden (artikel 36)
Akte van aanstelling/benoeming voor elk personeelslid (artikel 53)

Bestuurlijke inrichting en verantwoordelijkheden

Voorzien in klachtenregeling en klachtencommissie (artikel 14)
Scheiding bestuur en toezicht (functioneel of organiek) (artikel 17a tot en
met 17c)
Regelen van tussenschoolse en buitenschoolse opvang (artikel 45)
Instandhouding school door rechtspersoon (artikel 55)
Verplichtingen fusietoets (artikelen 64 tot en met 64d)
Overleg onderwijsachterstandenbeleid (artikelen 167a en 168)
Jaarverslag en informatieverplichtingen (artikel 171 tot en met 173)
Gebruik persoonsgebonden nummer (artikel 178a)
Verplichte aansluiting vervangingsfonds/participatiefonds (artikelen 183
en 184)
Eisen met betrekking tot stichting, huisvesting en bekostiging (titel IV)
Het bevoegd gezag is op basis van de WPO en de Wet medezeggenschap
op scholen (WMS) gehouden aan bepalingen inzake medezeggenschap