

Vergaderjaar 2015–2016

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 29 januari 2016

De initiatiefnemers hebben tot hun genoegen mogen constateren dat de fracties met belangstelling en waardering van het wetsvoorstel kennis hebben genomen. Zij gaan graag in op de vragen die door de fracties zijn voorgelegd.

2. Achtergrond en ontwikkeling wettelijk onderwijstoezicht

De leden van de fracties van **D66** en de **PvdA** vroegen hoe de inspectie invulling kan gaan geven aan het versterken van het horizontale toezicht, of de inspecteurs worden getraind en of er ok voorlichting komt voor de docenten en schoolbesturen.

De initiatiefnemers delen de visie van de leden van de D66-fractie dat de inspectie door haar stimulerende taak een wezenlijke bijdrage kan leveren aan het versterken van de horizontale verantwoording door scholen. In onderscheid met andere instanties en initiatieven die een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de kwaliteit, zal door velen aan de rol van de inspectie in het kader van de horizontale verantwoording altijd een bijzondere status worden toegekend. Het toezicht van de overheid is immers grondwettelijk verankerd. Vanuit haar positie als onafhankelijk toezichthouder kan de onderwijsinspectie veel kennis en expertise inzetten bij haar stimulerende taak.

Voor de horizontale verantwoording is ten eerste van belang dat rapporten van de inspectie openbaar zijn. Dat blijft onder het wetsvoorstel het geval. Ouders, leraren, bedrijven en allerlei andere belangstellenden en belanghebbenden kunnen kennis nemen van zowel de oordelen als de bevindingen van de inspectie. Ten tweede is van belang dat de rapporten van de inspectie dienstbaar zijn aan de behoeften en belangen van de school en degenen die bij de school betrokken zijn. Dat kan alleen wanneer zowel glashelder is aan welke eisen de school op grond van de wet minimaal dient te voldoen als welke onderdelen ruimte bieden voor inbreng van de school, ingebed in de horizontale verantwoording. Helaas is momenteel sprake van vermenging van beide domeinen, waardoor ook

eigen inzichten van de inspectie een verplicht karakter lijken te hebben. Deze vermenging leidt tot een onnodige en onwenselijke belemmering van de horizontale verantwoording. Het voorstel draagt met name op dit punt bij aan verbetering door het toezicht en de stimulerende taak te onderscheiden, wat ook in de inspectierapporten tot uitdrukking dient te worden gebracht. De inspecteurs worden inderdaad getraind om de vernieuwingsslag te kunnen maken. Ook geeft de inspectie regelmatig voorlichting voor docenten en schoolbesturen over de nieuwe werkwijze.

3. Noodzaak van wetswijziging

3.1 Wettelijk kader

De leden van de **VVD**-fractie vroegen de initiatiefnemers om in het kader van de proportionaliteitstoets de deugdelijkheidseisen nog eens nader te beschouwen en te «wegen» in relatie tot de bijdrage aan onderwijskwaliteit.

De initiatiefnemers onderkennen dat de sectorwetten inmiddels een omvangrijk pakket aan deugdelijkheidseisen omvatten, waarbinnen het relatieve belang van de uiteenlopende voorschriften sterk kan variëren. Het feit dat een voorschrift relatief van beperkter belang is, betekent overigens niet dat de noodzaak ervan ontbreekt. Bij alle voorschriften die de overheid ontwerpt, dient allereerst kritisch getoetst te worden op de noodzaak ervan. De initiatiefnemers vinden het belangrijk dat de deugdelijkheidseisen hierop ook periodiek worden getoetst. Het risico bestaat immers dat wel voortdurend eisen worden toegevoegd, maar dat eisen niet worden geschrapt wanneer de noodzaak ervan niet meer aanwezig is. Zij constateren overigens dat ten aanzien van verschillende onderdelen van de onderwijswetgeving fundamentele doordenkingen aan de orde zijn. Zij wijzen onder meer op de discussie over de fusietoets en de bezinning op de reikwijdte van de kerndoelen onder leiding van het Platform Onderwijs2032. Zij hopen dat deze trajecten uiteindelijk bijdragen aan het bevorderen van compacte en doelgerichte onderwijswetgeving die dienstbaar is aan de kwaliteit van het onderwijs, waarvoor de vrijheid van onderwijs een belangrijke voorwaarde vormt.

De leden van de **CDA**-fractie zouden graag van de initiatiefnemers vernemen of met het een amendement-Straus/Jadnanansing over de input van leerlingen op het personeelsbeleid¹ hiermee door amendement een nieuwe deugdelijkheidseis is gecreëerd en vroegen ook om een appreciëring van de initiatiefnemers, gelet op het feit dat in diverse adviezen naar voren is gekomen dat niet lichtvaardig omgegaan moet worden met het stellen van deugdelijkheidseisen, gezien hun functie die onze Grondwet ze heeft toegekend.

Volgens de initiatiefnemers betreft het amendement inzake de inbreng van leerlingen ten aanzien van het personeelsbeleid een uitbreiding van een bestaande deugdelijkheidseis, namelijk de uitwerking van de beschrijving van het personeelsbeleid in het schoolplan. Zoals in de toelichting op het amendement is vermeld en tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer is bevestigd, beoogt het amendement scholen volledig vrij te laten in de wijze waarop de leerlingen betrokken worden bij het beleid. Het verdient allereerst opmerking dat het amendement zich expliciet richt op het beleid ten aanzien van onderwijspersoneel. Er is dus bijvoorbeeld geen verplichting om leerlingen te vragen naar het functioneren van docenten. Het is voorts aan scholen om te bepalen in welke mate en over welk gedeelte van het personeelsbeleid leerlingen inbreng kunnen leveren. Het is bijvoorbeeld vanzelfsprekend dat alleen die onderdelen aan bod komen die de

¹ Kamerstukken II 2015/16, 33 862, nr. 17.

leerlingen raken. Onderwerpen als arbeidsvoorwaarden blijven daarmee buiten beschouwing. Tot slot willen de initiatiefnemers erop wijzen dat het toezicht zich enkel richt op de vraag of de manier waarop leerlingen betrokken worden bij het personeelsbeleid beschreven is in het schoolplan. De vraag in hoeverre de betrokkenheid van leerlingen daadwerkelijk gestalte krijgt, is geen onderwerp van het toezicht. De inspectie kan hieraan wel aandacht besteden in het kader van haar stimulerende taak.

De leden van de fracties van **D66** en van de **PvdA** zouden graag van de initiatiefnemers horen of zij menen dat ook de deugdelijkheidseisen, die in de huidige praktijk een omvangrijk pakket zijn, waar de scholen maar moeilijk grip op krijgen, opnieuw moeten worden vastgesteld. De initiatiefnemers verwijzen naar de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie in deze paragraaf. Voorts bevestigen de initiatiefnemers de indruk dat het voor scholen moeilijk is om grip te krijgen op het pakket van deugdelijkheidseisen. Zij hebben bij het opstellen van het wetsvoorstel tot hun verbazing geconstateerd dat een helder, actueel overzicht van de deugdelijkheidseisen ontbreekt, waardoor het scholen ontbreekt aan duidelijkheid en houvast. Zij bevelen aan dat dit overzicht op korte termijn wordt ontwikkeld. Overigens hebben de initiatiefnemers de indruk dat de inhoud van de deugdelijkheidseisen over het algemeen voldoende helder is en dat de onduidelijkheid voor scholen vooral is ontstaan door een onvoldoende nauwkeurige toepassing van deze voorschriften in het toezicht. De initiatiefnemers zien met belangstelling uit naar de wegging door de regering van de deugdelijkheidseisen op hun hedendaagse toepassing, consistentie en effectiviteit.

De leden van de fracties van **GroenLinks** en van de **PvdA** vroegen hoe de initiatiefnemers het risico zien waarvoor de Onderwijsraad waarschuwt, namelijk dat allerlei beleidsaanwijzingen voor het onderwijs voortaan als deugdelijkheidseisen wettelijk zullen worden vastgelegd. De initiatiefnemers onderkennen dit risico. De Onderwijsraad wijst er terecht en consequent op dat met het stellen van nieuwe deugdelijkheidseisen uiterst terughoudend moet worden omgegaan. De initiatiefnemers merken op dat de waarborg tegen het stellen van onnodige eisen enkel bij het parlement zelf ligt. Daarbij geldt wel dat de wetgevingsprocedure voorziet in basale zorgvuldigheidsnormen, zoals een verplicht advies van de Raad van State. Bovendien is gebleken dat door de inbreng van het onderwijsveld ook wetsvoorstellen zijn ingetrokken waarvan de noodzaak onvoldoende bleek, zoals het voorstel inzake incidentenregistratie.

Tegenover het risico van toekomstige nieuwe eisen die via de parlementaire weg mogelijk te lichtvaardig tot stand komen, hebben de initiatiefnemers in de memorie van toelichting gewezen op de huidige praktijk waarin scholen geconfronteerd kunnen worden met pseudoregels en fantoomeisen die naar hun aard democratische legitimatie ontberen. Zij achten dit probleem dermate urgent dat een oplossing niet kan uitblijven. Juist de Onderwijsraad heeft er bij het opstellen van de Wet op het onderwijstoezicht op gewezen dat deze schimmige praktijk het risico is van een wettelijke systematiek van kwaliteitsaspecten naast deugdelijkheidseisen. De initiatiefnemers constateren dat de vrees van de Onderwijsraad is bewaarheid en stellen daarom voor de kwaliteitsaspecten te schrappen. De raad had overigens de indruk dat deze systematiek vooral was bedoeld om het stellen van nieuwe deugdelijkheidseisen te kunnen ontlopen. Met de raad achten de initiatiefnemers het van wezenlijk belang dat bij het stellen van nieuwe eisen altijd de koninklijke weg van wetswijziging wordt bewandeld. Het toezichtskader kan ertoe dienen bestaande deugdelijkheidseisen te operationaliseren, maar is niet bedoeld als grondslag om nieuwe verplichtingen te kunnen creëren. In de vernieuwde

inspectierapporten dient het onderscheid tussen het toezicht op de (geoperationaliseerde) deugdelijkheidseisen en de stimulerende bevindingen helder te zijn.

De leden van de fracties van de **SGP** en van de **PvdA** vroegen om kort en bondig weer te geven hoe een verbetering van het wettelijke kader leidt tot adequate inspectie en actieve scholen.

Zoals in het voorgaande is betoogd, heeft de wettelijke systematiek waarin naast deugdelijkheidseisen ook kwaliteitsaspecten bestaan tot vervaging van de inspectietaken geleid. In de inspectierapporten lopen op basis van deze systematiek wettelijke eisen en eigen inzichten van de inspectie door elkaar. Het gevolg is dat scholen zich vaak ten aanzien van alle onderdelen, zowel wat betreft het toezicht als de stimulerende taak, richten op het voldoen aan de normen van de inspectie. Met het voldoen aan afvinklijsten wordt een passieve houding van scholen gekweekt. Scholen worden pas gestimuleerd om actief te zijn wanneer allereerst hun eigen visie en inbreng centraal staan. Het voorstel neemt daarom het schoolplan als uitgangspunt voor het onderzoek van de inspectie. Adequate inspectie wordt bevorderd door enerzijds helder te communiceren over de wettelijke minimumeisen en anderzijds ruimte te laten voor een stimulerende bijdrage van de inspectie.

3.2 Status en functioneren kwaliteitsaspecten

De leden van de fracties van **D66** en van de **PvdA** vroegen naar aanleiding van de opmerking in de nota naar aanleiding van het verslag dat de overheid, in casu de inspectie, zich in haar kwaliteitsoordelen dient te beperken tot de vraag of het onderwijs goed genoeg is en dat wanneer aanvullende kwaliteitsoordelen worden gegeven het van groot belang is dat die stoelen op een deugdelijke wettelijke grondslag, of de initiatiefnemers menen dat er in het huidige stelsel geen grondslag is voor het verder differentiëren van het kwaliteitsoordeel. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen in paragraaf 3.4 of het onderscheid tussen «zwak» en «zeer zwak» onderwijs blijft bestaan.

De initiatiefnemers merken op dat juridisch gezien sprake is van deugdelijk onderwijs wanneer het bevoegd gezag de wettelijke voorschriften naleeft. Uit de grondwettelijke systematiek volgt daarom dat het onderwijs onvoldoende is wanneer het bevoegd ten aanzien van een school tekortschiet in de naleving van wettelijke voorschriften. Voor dit oordeel is geen nadere regeling noodzakelijk. Met inachtneming van dit uitgangspunt hebben de initiatiefnemers in de nota naar aanleiding van het verslag gesteld het onwenselijk te vinden dat de inspectie zonder wettelijke basis zelf zou overgaan tot het invoeren van kwaliteitsoordelen, zoals bij de oordelen «zwak» en «zeer zwak» is gebeurd.² Het wetsvoorstel voorziet enkel in een wettelijke basis voor het oordeel «zeer zwak», vanwege de bijzondere rol die de leerresultaten daarin spelen. De initiatiefnemers wijzen erop dat de inspectie – behoudens de bevoegdheid om het oordeel onvoldoende te gebruiken – zich wat betreft aanvullende oordelen in de conceptkaders voor de nieuwe werkwijze ook beperkt tot het noemen van het oordeel zeer zwak.

De leden van de fractie van de **SP** vroegen of de werkelijke toets op de uitvoering van het schoolplan niet een periodieke, steekproefsgewijze vragenlijst voor ouders zou zijn en op welke wijze het wetsvoorstel handen en voeten geeft aan de participatie in het toezicht op het onderwijs door ouders en leerlingen.

De initiatiefnemers bevestigen dat de inspectie in het kader van haar stimulerende taak bij het onderzoek ook aandacht kan hebben voor de

² Kamerstukken II 33 862, nr. 11, p. 5.

uitvoering van het schoolplan, bijvoorbeeld als het gaat om de betrokkenheid van ouders. Zij zijn niet overtuigd van de noodzaak van een periodieke, steekproefsgewijze vragenlijst voor ouders. Daarmee zou immers een nieuw instrument met de bijbehorende lasten worden ontwikkeld, terwijl de inbreng van ouders juist gewaarborgd is binnen de structuur van de medezeggenschap. De inspectie ziet toe op de naleving van de voorschriften inzake medezeggenschap.

Het wetsvoorstel treft geen aanvullende regeling met betrekking tot de positie van leerlingen en ouders bij de uitvoering van het onderzoek van de inspectie. De inbreng van leerlingen en ouders komt reeds op verschillende wijzen aan bod in het onderzoek van de inspectie, bijvoorbeeld door gesprekken of vragenlijsten. Wel bepaalt het wetsvoorstel dat de school in het schoolplan moet gaan beschrijven op welke wijze rekening is gehouden met de inbreng van leerlingen bij het personeelsbeleid. De inspectie ziet toe of het schoolplan aan deze eis voldoet en kan aandacht schenken aan de uitvoering ervan in het kader van haar stimulerende taak. Overigens kunnen leerlingen en ouders ook op elk moment klachten melden bij de inspectie en kunnen zij middels de medezeggenschap hun invloed uitoefenen.

De leden van de fracties van de **SP** en van de **PvdA** vroegen op welke wijze de initiatiefnemers denken te voorkomen dat de inhoud van het schoolplan strijdig met de wet kan zijn en op welke wijze de inspectie erop moet toezien dat de kwaliteit van het schoolplan voldoende is. Wanneer scholen tekortschieten in het beschrijven van de verplichte onderdelen van het schoolplan kan de inspectie sancties treffen indien na een hersteltermijn onvoldoende verbetering is opgetreden. Het kan hierbij zowel gaan om het ontbreken van informatie als om informatie die strijdig is met wettelijke voorschriften.

3.3 Inbreuk op professionele vrijheid

De leden van de fracties van **GroenLinks** en van de **PvdA** vroegen of de initiatiefnemers menen dat de professionele ruimte van de leerkracht samenvalt met de juridische ruimte van de school en op welke wijze in het voorliggende wetsvoorstel de inhoudelijke professionele ruimte van de leerkracht daadwerkelijk wordt vergroot.

De initiatiefnemers zijn niet van mening dat de professionele ruimte van de leerkracht samenvalt met de juridische ruimte van de school. De wijze waarop het bevoegd gezag binnen de wettelijke kaders uitwerking geeft aan haar verantwoordelijkheid is immers mede bepalend voor de ruimte die leraren hebben en ervaren. Het komt helaas voor dat bestuurders onnodige beperkingen aanbrengen op de professionele ruimte voor leerkrachten, soms onder verwijzing naar vermeende eisen van de inspectie. Met dit wetsvoorstel wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen daadwerkelijke verplichtingen en vrije ruimte voor scholen en leerkrachten. Het wordt voor leerkrachten dus eenvoudiger om te controleren of bestuurders zich terecht op verplichtingen beroepen en of de school voldoende gebruik maakt van de vrije ruimte.

4. Aanscherping onderwijstoezicht

4.1 Herijking inspectietaken en definitie onderwijskwaliteit

De leden van de fracties van de **VVD** en van de **PvdA** vroegen de initiatiefnemers om in te gaan op de uitwerking van het onderscheid naar oordelen en stimuleren. Technisch gesproken beperkt het oordeel van de inspectie zich tot het naleven van de deugdelijkheidseisen. Maar worden de bevindingen van de inspectie op andere aspecten van kwaliteit dan de

deugdelijkheidseisen die uitmonden in aanbevelingen voor verbetering door een leraar en een ouder niet ook gezien als oordeel, onder het motto «als er iets te verbeteren valt zal er wel iets mis zijn».

De initiatiefnemers merken allereerst op dat het wetsvoorstel ten aanzien van het onderwijstoezicht geen afwijkende koers kiest ten opzichte van het toezicht in andere sectoren, maar dat het juist aansluit bij de visie van het kabinet op de taakuitoefening van rijksinspecties. In de recente aanwijzingen inzake rijksinspecties wordt, onder verwijzing naar de Kaderstellende visie op het toezicht, helder afgebakend dat het toezicht zich richt op de uitvoering en naleving van wettelijke eisen.³ De uitvoering van toezichtstaken dient van eventuele andere taken te worden onderscheiden.

De wijze waarop bijvoorbeeld leraren en ouders een inspectierapport lezen is voor de initiatiefnemers een leidraad geweest bij het opstellen van het wetsvoorstel. Zij constateren dat momenteel onduidelijk is op welke onderdelen de school zich aan wettelijke voorschriften dient te houden en op welke onderdelen de school vrijheid heeft. Door de vermenging van toezichthoudende en stimulerende indicatoren worden de vrijheid van scholen en de horizontale verantwoording bekneld. Het voorstel geeft daarom aan dat in het inspectierapport een helder onderscheid moet bestaan tussen toezichthoudende oordelen en stimulerende bevindingen.

Het is niet uit te sluiten dat bevindingen in het kader van de stimulerende taak door betrokkenen soms normerend kunnen worden opgevat. Dat laat onverlet dat bij het inrichten van de stimulerende taak door de inspectie ernaar gestreefd dient te worden deze indruk te vermijden. De initiatiefnemers beschouwen het als belangrijke waarborg dat normerende uitspraken in het onderzoekskader altijd vergezeld moeten gaan van een wettelijke grondslag.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) is het onderscheid tussen de taken van de inspectie duidelijker aangebracht. Het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs is niet langer als onderdeel van het toezicht gepositioneerd, maar als afzonderlijke taak naast het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften. De initiatiefnemers volgen de Afdeling echter niet in de verderstrekkende suggestie om het begrip kwaliteit helemaal te schrappen uit de wetgeving. De Onderwijsraad benadrukt in haar advies dat de term kwaliteit in het onderwijsbeleid en de maatschappij een belangrijk plaats heeft verworven. De initiatiefnemers willen aan deze werkelijkheid recht doen.

Aangezien het begrip kwaliteit, zoals de Afdeling terecht aangeeft, allesbehalve neutraal en in zekere zin onbegrensd is, wordt deze term in de taakomschrijving van de inspectie alleen toegepast op de stimulerende taak. Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat het formuleren van kwaliteit in brede zin de verantwoordelijkheid van de school is en dat toezicht op de kwaliteit in brede zin niet aan de orde is. Het verwoorden van de kwaliteit van het onderwijs in het schoolplan en de uitwerking van deze kwaliteit valt binnen de vrijheid van de school. Voor zover het begrip kwaliteit in het toezicht toch een rol speelt, dient altijd sprake te zijn van een concrete wettelijke grondslag. Te denken valt aan de deugdelijkheidseis van het stelsel van kwaliteitszorg of de rechtsgevolgen van zeer zwakke onderwijskwaliteit.

De leden van de fracties van **GroenLinks** en van de **PvdA** vroegen de initiatiefnemers nader onderbouwen wat hun inhoudelijke visie op onderwijskwaliteit is.

Ook voor de initiatiefnemers staat buiten kijf dat een breed kwaliteitsbegrip wenselijk is. De meest wezenlijke vraag is naar hun mening echter

³ Kamerstukken II 2015–2016, 31 490, nr. 190.

of het wenselijk is dat de overheid een breed kwaliteitsbegrip formuleert en hanteert. De initiatiefnemers zijn ervan overtuigd dat de overheid niet anders kan dan hiervan afzien, aangezien van een breed kwaliteitsbegrip per definitie ook levensbeschouwelijke overtuigingen, pedagogisch-didactische visies en persoonlijke voorkeuren deel uitmaken. Om recht te kunnen doen aan de diversiteit in de samenleving is de overheid genoodzaakt een smaller kwaliteitsbegrip te hanteren, waarvan enkel de noodzakelijke voorwaarden voor een voldoende niveau van kwaliteit deel uitmaken. Het is aan de school om de brede visie op kwaliteit in te vullen, met inachtneming van de wettelijke voorschriften.

De leden van de fractie van **GroenLinks** vroegen of de initiatiefnemers van mening zijn dat er alleen sprake is van normering bij de beoordelende taak van de inspectie, of niet ook de bevorderende taak naar zijn aard een normerende werking heeft, en hoe zij een versterking van de bevorderende taak voor zich zien.

De initiatiefnemers zijn inderdaad van mening dat de overheid zich alleen in het kader van het toezicht kan bedienen van normerende uitspraken. Van tekortschieten ten opzichte van een norm kan bij de stimulerende taak geen sprake zijn. Een wettelijke norm ontbreekt in dat geval immers. Het zou merkwaardig zijn wanneer de overheid (in het kader van de stimulerende taak) stelt dat de school op een wezenlijk onderdeel tekortschiet, terwijl geen wettelijke norm aanwezig is en verder dus ook niet handhavend kan worden opgetreden. De initiatiefnemers zijn van mening dat dergelijke situaties de autoriteit van de inspectie niet ten goede komen.

Het is niet uit te sluiten dat bevindingen in het kader van de stimulerende taak door betrokkenen soms normerend kunnen worden opgevat. Dat laat onverlet dat bij het inrichten van de stimulerende taak door de inspectie ernaar gestreefd dient te worden deze indruk te vermijden. De initiatiefnemers beschouwen het als belangrijke waarborg dat normerende uitspraken in het onderzoekskader altijd vergezeld moeten gaan van een wettelijke grondslag.

Versterking van de stimulerende taak kan worden bevorderd door het onderwijskundig makelaarschap van de inspectie centraal te stellen. Vanuit de kennis die de inspectie van het onderwijslandschap heeft kan zij scholen nuttige handreikingen doen voor het verbeteren van de kwaliteit, bijvoorbeeld door scholen met elkaar in contact te brengen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vroegen wat het exacte beoogde effect is van deze wetgeving, gelet op de zorgen van de Onderwijsraad dat schoolbesturen zich in hun beleid zullen beperken tot de wettelijke eisen en dat dit een verarming zou betekenen ten opzichte van de huidige situatie, omdat men zich slechts op de minimumeisen richt, en hoe dit al dan niet inzichtelijk zal zijn. Zij vroegen voorts of over dit thema ook het gesprek wordt gezocht met schoolbesturen en de vertegenwoordigende instanties. Ook vroegen zij of dit wetsvoorstel daarmee niet ten principale voor een andere invulling van de taak en rol van de overheid kiest dan het kabinet inzake het gedifferentieerd toezicht voornemens is.

Het beoogde effect van de wetgeving is dat scholen, op basis van scherper zicht op het onderscheid tussen het toezicht en de stimulerende taak, zich bij het werken aan de kwaliteit meer laten leiden door hun eigen visie en zich minder conformeren aan verwachtingen van externen wanneer dat niet nodig is. Bij de evaluatie van de wet kunnen scholen bevraagd worden op hun ervaringen. Daarnaast kan ook op kortere termijn inzichtelijk gemaakt worden of de voorwaarden voor het bereiken van het beoogde effect gerealiseerd zijn. Allereerst dient getoetst te worden of de nieuwe onderzoekskaders voldoende onderscheid maken

tussen het toezicht en de stimulerende taak. Vervolgens kan de inspectie bij het uitvoeren van onderzoeken observeren in hoeverre scholen, op basis van het schoolplan, daadwerkelijk in staat zijn een krachtiger positie in te nemen. Hierover wordt inderdaad ook regelmatig het gesprek gezocht met schoolbesturen en vertegenwoordigende organisaties. Uit verschillende initiatieven in de onderwijssectoren, zoals het project «Vensters voor verantwoording», blijkt dat het onderwijs bereid en gemotiveerd is zich in brede zin te verantwoorden over de kwaliteit. In antwoord op de vraag naar de invulling van de taak en rol van de overheid in relatie tot gedifferentieerd toezicht bevestigen de initiatiefnemers dat zij daarover ten principale een andere opvatting huldigen dan het kabinet. Zij vinden het, in tegenstelling tot het kabinet, onwenselijk dat de overheid in het kader van de stimulerende taak van de inspectie etiketten als «goed» en «excellent» zou moeten gebruiken.

De leden van de fracties van de **SGP**-fractie en de **PvdA** vroegen om expliciet aan te geven welke verbinding de initiatiefnemers zien tussen deugdelijkheidseisen en kwaliteitsaspecten en vervolgens wat het fundamentele onderscheid is tussen deugdelijkheid en kwaliteit in het licht van inspectie en toezicht.

De initiatiefnemers constateren dat de overheid vanaf het eind van de vorige eeuw in toenemende mate het begrip kwaliteit in het onderwijs is gaan gebruiken, zonder daarbij te onderscheiden tussen de onderdelen die berusten op deugdelijkheidseisen en de opvattingen die een wettelijke basis ontberen en daarom in juridische zin vrijblijvend zijn. In de Wet op het onderwijstoezicht is deze praktijk bestendigd door het invoeren van zogenoemde kwaliteitsaspecten, die de basis vormen voor de uitwerking van het toezichtskader. Ook voor de kwaliteitsaspecten geldt dat zij deels berusten op en refereren aan deugdelijkheidseisen, maar dat zij voor een belangrijk deel enkel de inzichten van de inspectie vertolken. Het gebrek aan onderscheid is door de adviesorganen van meet af aan als een risico gezien. In de praktijk blijkt inderdaad dat door deze vermenging bij scholen ten onrechte de indruk is gewekt dat zij zich moeten houden aan alle normen die in het toezichtskader vermeld staan. De initiatiefnemers willen hier een einde aan maken en schrappen daarom de kwaliteitsaspecten. Bovendien wordt het gangbare onderscheid tussen toezicht houden en stimuleren weer toegepast in de onderwijswetgeving. Het toezicht richt zich enkel op de naleving van wettelijke voorschriften, de deugdelijkheidseisen. Wanneer de inspectie in het onderzoekskader en het inspectierapport normen of verplichtingen formuleert, dient zij dus altijd te verwijzen naar een wettelijke grondslag.

4.2 Schrappen kwaliteitsaspecten

De leden van de **SP**-fractie vroegen wat de initiatiefnemers ervan heeft weerhouden om expliciet in de door hen ontraden motie van de Tweede Kamerleden Van Nispen en Van Dijk⁴ door de Kamer uit te laten spreken dat de wet juist geen ruimte laat voor kwaliteitsbeoordelingen door de inspectie.

De initiatiefnemers hebben aangegeven dat het invoeren van gedifferentieerde oordelen als «goed» en «excellent» in dit wetsvoorstel niet aan de orde is. Daarom kan strijdigheid van de door de motie-Van Nispen/Van Dijk bedoelde kwaliteitsschaal met de zogenoemde geest van het wetsvoorstel ook niet aan de orde zijn. Het beroep op de geest van het wetsvoorstel kan verwarring in de hand werken, terwijl de grondtrekken van het wetsvoorstel op dit punt helder zijn. In de nota naar aanleiding van het verslag hebben de initiatiefnemers reeds aangegeven het

⁴ Kamerstukken II 2015/16, 33 862, nr. 23.

onwenselijk te vinden dat de inspectie zonder wettelijke basis zelf zou overgaan tot het invoeren van een kwaliteitsschaal, zoals bij de oordelen «zwak» en «zeer zwak» is gebeurd. Het wetsvoorstel voorziet enkel in een wettelijke basis voor het oordeel «zeer zwak», vanwege de bijzondere rol die de leerresultaten nu al in de wetgeving innemen.

In de motie-Van Nispen/Van Dijk wordt als typering van de kwaliteitsschaal overigens wel terecht een ander woord gebezigd dan «oordelen». Aangezien oordelen betrekking hebben op het toezicht op de naleving van deugdelijkheidseisen, kan deze benaming in het kader van de stimulerende taak niet aan de orde zijn.

4.3 Rechtsbescherming en informatievoorziening

De leden van de **VVD**-fractie vroegen wat de visie van de initiatiefnemers is op de zorg in het veld, dat zolang scholen energie steken in een juridische procedure er geen constructief gesprek van de grond zal komen en acceptatie en de noodzakelijke verbeteraanpak wordt uitgesteld. De initiatiefnemers vinden het belangrijk dat scholen de mogelijkheden benutten om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, ongeacht de vraag of een juridische procedure aan de orde is. Wanneer scholen zich genoodzaakt zien om gebruik te maken van de geboden rechtsbescherming worden zij daarmee niet gevrijwaard van de verantwoordelijkheid om te werken aan verbetering. Het voorstel wijkt wat dat betreft niet af van de huidige praktijk wanneer bijvoorbeeld een bekostigings-sanctie wordt getroffen of een bestuurlijke aanwijzing wordt gegeven. Omgekeerd kan het feit dat er zorgen zijn over de school ook niet betekenen dat de overheid gevrijwaard wordt van de verplichting om zorgvuldige rechtsbescherming te bieden. Juist wanneer forse inbreuken worden gemaakt op het imago en de positie van scholen is adequate rechtsbescherming onmisbaar. In de jurisprudentie blijkt dat die rechtsbescherming geen overbodige luxe is. Het wetsvoorstel sluit zich voor het openbaar maken van het oordeel «zeer zwak» aan bij de werkwijze van andere toezichthouders. Om juridisering te voorkomen geldt dat niet voor andere inspectierapporten.

Momenteel bestaat hoe dan ook de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen het besluit van de Minister om de school te sluiten of de bekostiging te beëindigen vanwege het ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs. Gelet op die mogelijkheid ligt het volgens de initiatiefnemers in de rede om reeds het inspectierapport waarin de school «zeer zwak» wordt genoemd aan te merken als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Doordat niet gewacht hoeft te worden op een afzonderlijk besluit van de Minister op grond van het inspectierapport kan eerder duidelijkheid ontstaan over de vraag of het oordeel «zeer zwak onderwijs» op een deugdelijke onderbouwing berust. Onnodige vertraging kan dus worden voorkomen, in het belang van het onderwijs.

De leden van de fracties van **D66** en de **PvdA** vroegen of de initiatiefnemers hebben overwogen om de mogelijkheid tot beroep ook open te stellen tegen alle inspectierapporten, omdat dit de horizontale dialoog zou kunnen bevorderen.

De initiatiefnemers hebben zich bij het versterken van de rechtsbescherming in het bijzonder gericht op de situatie waarin de risico's en nadelen voor de school bijzondere urgentie hebben. Dat is op grond van het wetsvoorstel aan de orde bij de situatie waarin de kwaliteit van het onderwijs «zeer zwak» is. In de praktijk blijkt dat de imagoschade voor zulke scholen dan groot is. Naar de inschatting van de initiatiefnemers speelt dat probleem in aanzienlijk mindere mate in andere situaties. Zij wijzen er bovendien op dat het bevoegd gezag ook in situaties waarin

geen sprake is van «zeer zwak onderwijs» een zienswijze kan indienen alvorens het inspectierapport wordt vastgesteld. Deze zienswijze kan een rol spelen in het kader van de horizontale verantwoording. Het lijkt de initiatiefnemers in ieder geval niet nodig om in aanvulling hierop rechtsbescherming te bieden wanneer geen sprake is van niet-naleving van wettelijke voorschriften. In hoeverre deze bescherming wel gewenst is in situaties van niet-naleving van andere wettelijke voorschriften dan «zeer zwak onderwijs» kan mogelijk worden betrokken bij de evaluatie van de wet.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vroegen waarom de procedure met de huidige klachtadviescommissies zelden gebruikt wordt, of er meer te zeggen is over de oorzaken van het beperkte gebruik, en zo ja, waarom dit niet meer aan de orde is bij de mogelijkheid tot bezwaar en beroep, en of de initiatiefnemers naast de door de PO-Raad uitgesproken angst dat de mogelijkheid van bezwaar en beroep zal leiden tot juridisering meer signalen op dit punt hebben ontvangen, en of dit onderdeel van de evaluatie zal zijn.

In navolging van de Onderwijsraad zouden de initiatiefnemers het wenselijk vinden om te onderzoeken waarom de klachtenadviescommissie zelden ingeschakeld wordt. De regering geeft aan hiervan af te zien, omdat met de introductie van een bezwaar- en beroepsmogelijkheid een sluitende keten van klacht- en beroepsmogelijkheden wettelijk geborgd zou zijn.⁵ De initiatiefnemers vinden deze reactie om twee redenen onvoldoende overtuigend. Ten eerste is de sluitende keten van klacht- en beroepsmogelijkheden alleen aan de orde in de situatie waarin sprake is van het oordeel «zeer zwak onderwijs». In andere situaties kan de school zich inzake de inhoud van een inspectierapport enkel tot de klachtenadviescommissie wenden. Ten tweede lijkt de regering met de verwijzing naar de wettelijke borging van procedures voorbij te gaan aan de vraag waarom deze formele mogelijkheden in de praktijk zo weinig gebruikt worden. Een nader onderzoek kan daarom wel degelijk nuttig zijn. De initiatiefnemers veronderstellen voorts inderdaad dat het onderwerp rechtsbescherming onderdeel uitmaakt van de evaluatie van de wet. Behoudens het signaal van de PO-raad hebben zij geen signalen ontvangen die uiting geven aan een breder levende angst voor juridisering.

De leden van de fracties van de **SGP** en de **PvdA** vroegen op welke manier de leidende rol van het schoolplan praktisch gestalte krijgt in de onderzoekskaders van de inspectie en of de initiatiefnemers nog eens helder en overzichtelijk willen weergeven welke prioriteiten zij voor de inspectie zien op de beide terreinen van deugdelijkheid en van kwaliteit. En vervolgens, wat de consequenties zijn van die prioriteitenstelling voor toezicht en oordelen.

De initiatiefnemers merken op dat de uitwerking en prioriteitsstelling ten aanzien van het toezicht en de stimulerende taak allereerst een verantwoordelijkheid is van de inspectie. Het is aan de inspectie om bijvoorbeeld de deugdelijkheidseisen te vertalen naar een werkbare en overzichtelijke toezichtspraktijk op basis van een onderzoekskader. De inspectie legt, na overleg met het onderwijsveld, een concept van de onderzoekskaders voor aan de Minister. De Minister stelt deze kaders vast. Hoewel geen verplichting bestaat de kaders aan het parlement voor te leggen, kan het parlement wel toetsen of de structuur van de onderzoekskaders beantwoordt aan de kaders die door de wetgever zijn geformuleerd. Daarbij komt onder meer de leidende rol van het schoolplan aan bod. Het

⁵ Kamerstukken II 2014–2015, 33 862, nr. 14, p. 8.

ligt in de rede dat het parlement hieraan met name aandacht besteedt in de fase voor vaststelling van de onderzoekskaders. Als het gaat om de praktische vertaling van de leidende rol van het schoolplan merken de initiatiefnemers het volgende op. De insteek van het onderzoekskader dient erop gericht te zijn scholen te bevragen op hun visie ten aanzien van in ieder geval de verplichte onderdelen van het schoolplan. De structuur kan daarom geen verkapte vertaling zijn van de huidige kwaliteitsaspecten. Immers, niet de visie en indicatoren van de inspectie bij de verschillende onderdelen van het schoolplan staan centraal, maar de vraag op welke wijze de school aan deze onderdelen uitvoering geeft. Voorkomen moet worden dat de structuur van het nieuwe onderzoekskader scholen opnieuw uitnodigt hun visie te modelleren naar de indicatoren die de inspectie formuleert. Dit uitgangspunt laat uiteraard onverlet dat de inspectie concrete normen kan opnemen wanneer bijvoorbeeld bepaalde onderdelen van het schoolplan in deugdelijkheidseisen zijn uitgewerkt.

5. Gedifferentieerd toezicht

De leden van de **VVD**-fractie vroegen de visie van de initiatiefnemers op enerzijds hun waarneming dat het veld, onder meer bij monde van de VO-raad, geen tegenstander is van de ontwikkeling naar gedifferentieerd toezicht zoals die momenteel in diverse pilots wordt beproefd, en anderzijds dat met name de VO-raad meent dat er geen rol voor de overheid zou moeten zijn weggelegd met betrekking tot het toekennen van predicaten als «goed» en «excellent».

Met het invoeren van gedifferentieerde oordelen zou de onderwijsinspectie in vergelijking met andere toezichthouders een vreemde eend in de bijt worden. De initiatiefnemers vinden het onwenselijk dat de inspectie door middel van etiketten als «goed» en «excellent» stevige uitspraken doet over en forse invloed heeft in een sfeer die in hoge mate gekleurd wordt door levensbeschouwelijke overtuigingen, pedagogisch-didactische visies en persoonlijke voorkeuren. Buiten de sfeer van het toezicht dienen kwalificaties van de kwaliteit aan maatschappelijke instanties en initiatieven overgelaten te worden. Een etiket schiet bovendien schromelijk tekort om recht te kunnen doen aan het profiel van een school. Daardoor kunnen allerlei ongewenste effecten ontstaan, zoals bij de schoolkeuze. Het risico bestaat dat een belangrijker status wordt toegekend aan een predicaat dan op basis van de opvattingen en voorkeuren van betrokkenen voor de hand zou liggen. De initiatiefnemers vinden het onwenselijk dat de inspectie zich in een dergelijk mijnenveld begeeft. Een dergelijk initiatief komt de autoriteit van een toezichthouder naar hun overtuiging niet ten goede.

De leden van de **VVD**-fractie vroegen ook hoe de initiatiefnemers aankijken tegen de bezwaren van een ruime meerderheid van schoolleiders en bestuurders, die niet verwachten dat de plannen voor het gedifferentieerd oordelen meerwaarde hebben voor de onderwijskwaliteit. Het is de initiatiefnemers niet duidelijk op welke onderzoeken de leden van de VVD-fractie hier doelden. Zij hebben zelf in ieder geval gemerkt dat de eerste ervaringen van schoolleiders en bestuurders veelal positief zijn over het gedifferentieerde toezicht, maar gereserveerd ten opzichte van gedifferentieerde oordelen. Zij begrijpen dat veel schoolleiders en bestuurders onvoldoende vertrouwen hebben dat een etiket recht kan doen aan de kwaliteit in brede zin, laat staan deze kwaliteit kan verbeteren. Om scholen daadwerkelijk gericht te stimuleren tot verbetering is een fijnzinniger benadering nodig.

De leden van de fracties van de **SGP** en de **PvdA** vroegen hoe de initiatiefnemers het verschil tussen gedifferentieerd toezicht en gedifferentieerde oordelen wegen in het licht van de te stellen prioriteiten voor de inspectie en hoe de visie van de initiatiefnemers zich verhoudt tot de ambitie van de regering ten aanzien van het gedifferentieerd toezicht, zoals verwoord in het regeerakkoord.

De initiatiefnemers zien een fundamenteel onderscheid tussen gedifferentieerd toezicht en gedifferentieerde oordelen. Met gedifferentieerd toezicht wordt aangesloten bij het profiel en de kwaliteit van scholen, waardoor maatwerk kan worden geleverd. Gedifferentieerd toezicht betekent ook dat scholen die hun kwaliteit op orde hebben, minder hoeven te verantwoorden dan scholen die slecht scoren, zoals het regeerakkoord terecht benoemt. Het gedifferentieerd toezicht komt in het wetsvoorstel tot uitdrukking in de leidende rol van het schoolplan. De uitwerking van gedifferentieerd toezicht is een belangrijke prioriteit voor de komende jaren.

De initiatiefnemers vinden het ontwikkelen van gedifferentieerde oordelen daarentegen onwenselijk. Naar hun overtuiging staan gedifferentieerde oordelen zelfs haaks op gedifferentieerd toezicht. Immers, met deze oordelen wordt het veelzijdige profiel van een school juist gereduceerd tot een simpel etiket. Zij hopen daarom dat de regering na afloop van de pilots zal afzien van haar voornemen om dergelijke predicaten in te voeren.

6. Consultatie en overleg

De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** vroegen de initiatiefnemers om een nadere onderbouwing van wat zijn in de memorie van toelichting vermeldde over de kritische kanttekeningen van VOS/ABB, die onder meer aandacht vroeg voor het risico dat dit wetsvoorstel kan dienen als grond voor bepaalde scholen om zich te onttrekken aan inhoudelijke normen rond bijvoorbeeld seksuele diversiteit.

Het is de initiatiefnemers niet duidelijk op welke inhoudelijke aanknopingspunten de suggestie van VOS/ABB gebaseerd zou kunnen zijn. Het wettelijk kader inzake thema's als burgerschap en seksuele diversiteit blijft ongewijzigd en de mogelijkheden voor het toezicht hierop dientengevolge ook.

Bisschop
Van Meenen
Rog