

Vergaderjaar 2020–2021

35 352

Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs

H

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2021

Hierbij bieden wij u ter informatie de onderzoekskaders 2021 van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) aan en de verslagen van het overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld, conform de Wet op het onderwijstoezicht, artikel 13, tweede lid. (hierna: de WOT). Conform de WOT hebben wij deze stukken ook aan de Tweede Kamer verzonden.

Het betreft de onderzoekskaders voor het primair onderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs (hierna: po, (v)so, vo en mbo).¹ Jaarlijks worden de onderzoekskaders po, vo, (v)so en mbo van de inspectie geactualiseerd. Eens in de vier jaar herijkt de inspectie de onderzoekskaders. De onderzoekskaders 2021 zijn herijkt op basis van ervaringen met en onderzoeken naar de onderzoekskaders 2017.

De onderzoekskaders 2021 en het daarbij behorende vaststellingsbesluit worden integraal geplaatst in de Staatscourant. De onderzoekskaders 2021 zijn ook via de website van de onderwijsinspectie te raadplegen. De inspectie zal een communicatietraject starten om het veld verder te informeren.

Met deze brief geven wij antwoord op de motie van de leden Rog en Bruins over toezicht op het burgerschapsonderwijs.² Wij geven een aanvulling in deze brief op het eerdere antwoord op de motie van de

¹ Het toezicht op het hoger onderwijs kijkt af van het toezicht op het funderend onderwijs en het mbo. De inspectie werkt aan een herziening van het toezichtskader 2014 van het hoger onderwijs. Zie voor het verschil in het bestuurlijk instrumentarium in het mbo en ho: Tweede Kamer, 2018–2019, 33 905, nr. 15

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 352, nr. 21

leden Westerveld, Van Meenen, Bisschop en Rog over het onderscheid tussen oordelen en stimuleren in de rapportages van de inspectie.³

Context

De inspectie heeft in 2017 haar toezicht vernieuwd. De verantwoordelijkheid van besturen voor de kwaliteit van hun scholen en opleidingen is sindsdien het uitgangspunt van het toezicht van de inspectie. In de onderzoekskaders 2017 maakte de inspectie onderscheid tussen het toezicht op de naleving van de bij wet geregelde deugdelijkheids-eisen (leidend tot oordelen) en het stimuleren van (duurzame) verbetering van de onderwijskwaliteit boven de basiskwaliteit (niet leidend tot oordelen, maar tot waarderingen).

Inmiddels heeft de inspectie de afgelopen vier jaar ervaring opgedaan met de onderzoekskaders 2017 tijdens onderzoeken bij de besturen en hun scholen en opleidingen. De inspectie heeft de ervaringen zoals beschreven in de voortgangsrapportages Vernieuwd toezicht en de aanbevelingen uit het effectrapportage Vernieuwd Toezicht van de Radboud Universiteit verwerkt in de nieuwe onderzoekskaders.^{4 5} Daarnaast heeft de inspectie in meerdere rondes met vertegenwoordigers van het veld gesproken over de nieuwe onderzoekskaders. U vindt de verslagen van de gesprekken in de bijlagen.

De onderzoekskaders 2021 zijn aangepast aan nieuwe wet en regelgeving, waaronder het wetsvoorstel verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan het funderend onderwijs. Bij deze en andere passages in de onderzoekskaders die verwijzen naar wetgeving die naar verwachting op korte termijn in werking treedt staat een voorbehoud. De inspectie integreert deze regelgeving pas in het toezicht nadat deze in werking is getreden. Deze passages zijn in de onderzoekskaders voorzien van een voetnoot.

Veranderingen ten opzichte van 2017

De aanpassingen in de onderzoekskaders 2021 moeten helpen om het toezicht beter uit te voeren om zo de in 2017 ingezette richting verder te verstevigen.

Het gaat hierbij om de proportionaliteit van het toezicht. Met de onderzoekskaders 2021 verwachten wij dat de inspectie beter kan aansluiten op de mate waarin besturen eigenaarschap tonen en de verantwoordelijkheid nemen om samen met hun scholen en opleidingen te streven naar goed onderwijs. Zo kan het vierjaarlijks onderzoek meer op maat zijn, rekening houdend met de kenmerken, omstandigheden en ambities van besturen en hun scholen en opleidingen. Het feit dat de inspectie de afgelopen vier jaar alle besturen heeft onderzocht is daarbij behulpzaam; de inspectie heeft intussen een goed beeld van de besturen en hun kwaliteitszorg en financieel beheer opgebouwd.

De werkwijze van de inspectie is mede gebaseerd op de jaarlijkse prestatieanalyse van besturen en hun scholen en opleidingen. De inspectie blijft uiteraard op scholen en opleidingen komen; in het kader van het vierjaarlijks onderzoek bij besturen en hun scholen en opleidingen gebeurt dat met verificatieactiviteiten, risico-onderzoek en onderzoek naar

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 000 VIII, nr. 142

⁴ Bijlage bij Tweede Kamer, 2018–2019, 33 905, nr. 14. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 33 905, nr. 12. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 905, nr. 10. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 31 524, nr. 247.

⁵ Bijlage bij Kamerstuk, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 VIII, nr. 209

de waardering «Goed». Mede op verzoek van de ringen heeft de inspectie de waardering Goed op bestuurs- en school- en opleidingsniveau beter beschreven.

Ook tussentijds (dus niet gekoppeld aan het vierjaarlijks onderzoek) kan de inspectie reden hebben om risico-onderzoek te doen bij scholen en opleidingen. Verder gaat de inspectie meer representatieve onderzoeken doen op scholen. Om de capaciteit zo effectief mogelijk te kunnen inzetten, zal de inspectie niet langer elke vier jaar alle scholen in het funderend onderwijs bezoeken.⁶

In de onderzoekskaders 2021 legt de inspectie sterker de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van het bestuur voor de kwaliteit van het onderwijs en voor adequaat financieel beheer. De inspectie heeft aparte kwaliteitszorgstandaarden geformuleerd voor besturen en scholen/opleidingen om duidelijk te maken wat ieders verantwoordelijkheid is in het kader van de kwaliteitszorg en om concrete invulling te geven aan de wijze waarop de inspectie toezicht houdt op die verantwoordelijkheid. In de onderzoekskaders 2017 waren dit nog geïntegreerde standaarden, die zowel voor besturen als voor scholen/opleidingen golden.

In het toezicht richt de inspectie zich primair tot de besturen. Zij zijn immers verantwoordelijk voor het waarborgen van de onderwijskwaliteit en de financiële continuïteit. De inspectie benadrukt de verantwoordelijkheid van besturen door nadrukkelijker proportioneel te werk te gaan, aansluitend bij de mate waarin besturen de sturing op de kwaliteit van hun scholen en opleidingen op orde hebben. De werkwijze rond proportionaliteit en maatwerk is in de kaders uitgebreider beschreven. De inspectie versterkt haar eigen waarborgfunctie door meer en beter gebruik te maken van signalen en door besturen op die signalen en de aanpak daarvan aan te spreken.

Het toezicht op de kwaliteitszorg en op het financieel beheer is verder geïntegreerd in het kwaliteitsgebied «Besturing, kwaliteitszorg en ambitie». Dit betekent dat de inspectie op bestuursniveau kijkt naar de samenhang tussen kwaliteit en financiën en de kwaliteit en financiën niet meer als losse onderdelen beschouwen.

Het stelseltoezicht heeft in de onderzoekskaders een belangrijkere rol gekregen. Met het stelseltoezicht biedt de inspectie zicht op trends en knelpunten in het onderwijsstelsel. Waar relevant betreft de inspectie de uitkomsten van stelselonderzoeken in een open dialoog in de toezichtcontacten met besturen en scholen en opleidingen. Dit doet de inspectie al langer en zal dit verder versterken. De onderzoekskaders 2021 verduidelijken dit voor besturen en scholen en opleidingen.

Tot slot heeft de inspectie in de onderzoekskaders vo en mbo een specifiek waarderingskader voor de samenwerking tussen besturen in vmbo en mbo opgenomen. Hiermee speelt de inspectie in op de ontwikkeling van een flexibeler stelsel met een groeiend aantal samenwerkingsvormen tussen besturen over onderwijssectoren heen, bijvoorbeeld tussen vmbo en mbo.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 570 VIII, nr. 183. Dit vergt geen aanpassing van de onderzoekskaders.

Moties

Toezicht op het burgerschapsonderwijs

Met de onderzoekskaders 2021 geven wij antwoord op de motie van de leden Rog en Bruins *die het Kabinet verzoekt «samen met het onderwijsveld en de Inspectie van het Onderwijs een duidelijk kader op te stellen waaruit de reikwijdte van het inspectietoezicht met betrekking tot de burgerschapsopdracht moet blijken, en de Kamer hierover voor de Voorjaarsnota te berichten.»*

Aan deze motie is invulling gegeven in de onderzoekskaders 2021. Hierin zijn de eisen uit het wetsvoorstel ter verduidelijking van de burgerschapsopdracht alvast vertaald en opgenomen in de standaarden, onder voorbehoud van inwerkingtreding. In de onderzoekskaders 2021 is een noot opgenomen die specifiek toelicht hoe toezicht gehouden wordt op de normen van het wetsvoorstel. Deze uitwerking maakt het voor scholen inzichtelijk hoe toezicht er in de praktijk zal uitzien, en is in lijn met de reikwijdte van het toezicht zoals deze in het wetsvoorstel is vastgesteld. Hierbij is ruimte voor een schooleigen invulling van de burgerschapsopdracht, passend bij de onderwijsvrijheid die scholen toekomt. Ook wordt verduidelijkt waar de gemeenschappelijke kern van het wetsvoorstel uit bestaat en aan welke eisen scholen precies moeten voldoen, bijvoorbeeld aangaande de schoolcultuur en het bevorderen van sociaal maatschappelijke competenties. De inspectie zal terughoudendheid betrachten als het gaat om het toezicht op de visie van scholen, maar scherp toezien of deze visie conform de wettelijke eisen tot uiting komt en alle onderdelen bevat die het wetsvoorstel daaraan stelt.

Het onderwijsveld is nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van het toezicht op het burgerschapsonderwijs in de onderzoekskaders. De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media is hierover in gesprek gegaan met de sectorraden, profielorganisaties en andere betrokkenen. Bij het ringenoverleg over de onderzoekskaders kwam ook het toezicht op het burgerschapsonderwijs ter sprake (zie de bijlagen). Wij vertrouwen erop dat wij na vaststelling en publicatie in de Staatscourant van de onderzoekskaders deze motie hebben beantwoord.

Onderscheid oordelen en stimuleren in rapporten

Zoals eerder aangegeven, geven de onderzoekskaders 2021 ook antwoord op de motie van de leden Westerveld, Van Meenen, Bisschop en Rog.^{8 9} Hierin verzoeken zij de regering ook in de rapportages van de inspectie duidelijk onderscheid te maken tussen de twee rollen.

In de onderzoekskaders 2021 versterkt de inspectie de relatie tussen de deugdelijkheidseisen en de standaarden. In de onderzoekskaders 2021 zijn alle standaarden onderbouwd met deugdelijkheidseisen. Tegelijkertijd vult de inspectie niet meer in waar besturen en hun scholen en opleidingen bij eigen ambities en eigen opvattingen eventueel aan zouden kunnen denken. Dit om besturen en scholen en opleidingen te stimuleren om zelf hun ambities en eigen opvattingen die uitgaan boven de basiskwaliteit te bepalen. Door deze twee aanpassingen wordt het onderscheid tussen enerzijds het toezien op de naleving van de deugdelijkheidseisen en anderzijds de stimulerende functie van de inspectie duidelijker. Dat maakt

Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 352, nr. 21

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 570 VIII, nr. 183

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 000 VIII, nr. 142

het ook mogelijk om ook in de inspectierapporten dat onderscheid nog beter te maken.

Tot slot

De onderzoekskaders 2021 zullen ieder jaar worden bijgesteld op basis van nieuwe wet- en regelgeving. De volgende integrale herziening is voorzien in 2025. Wij vertrouwen erop dat tot die tijd de onderzoekskaders 2021 het toezicht op het onderwijs verder versterken. De evaluaties van de afgelopen jaren en ook de verslagen van de ringen laten zien dat het veld over het algemeen deze manier van toezicht op het onderwijs door de inspectie waardeert.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob