

33 862

Voorstel van wet van het lid Bisschop 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. 1

GELEIDENDE BRIEF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 6 februari 2014

Hierbij doe ik u overeenkomstig het bepaalde in artikel 114 van het Reglement van Orde een voorstel van wet toekomen houdende 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 teneinde de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen door de vrijheid van professionals beter te waarborgen en door de uitoefening van het toezicht doeltreffender te regelen.

De toelichtende memorie, die het voorstel van wet vergezelt, bevat de gronden waarop het rust.

Bisschop

33 862

Voorstel van wet van het lid Bisschop 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. 2

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen door de vrijheid van professionals beter te waarborgen en door de uitoefening van het toezicht doeltreffender te regelen, en dat het in verband hiermee noodzakelijk is 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 te wijzigen,

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet op het primair onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 10a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 10a. Ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs

2. In het eerste lid wordt na “artikel 10, indien” ingevoegd: de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak is, waarbij ten minste.

3. Aan het eerste lid wordt een volzin toegevoegd, luidende: Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften ten grondslag liggen aan het oordeel dat de kwaliteit van het onderwijs zwak is, en welke bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften in aanvulling op het ernstig of langdurig tekortschieten van de leerresultaten ten grondslag liggen aan het oordeel dat de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak is.

B

Artikel 45a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 45a. Informeren ouders bij zeer zwakke onderwijskwaliteit

2. In het eerste lid wordt “sprake is van een zeer zwakke school” vervangen door: de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak is, bedoeld in artikel 10a, eerste lid,.

ARTIKEL II

De Wet primair onderwijs BES wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 13 wordt onder plaatsing van de aanduiding “1.” voor de huidige tekst een lid wordt toegevoegd, luidende:

2. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften ten grondslag liggen aan het oordeel dat de kwaliteit van het onderwijs zwak of zeer zwak is.

B

Artikel 51 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 51. Informeren ouders bij zeer zwakke onderwijskwaliteit

2. In het eerste lid wordt “sprake is van een zeer zwakke school,” vervangen door: de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak is, bedoeld in artikel 13, tweede lid,.

ARTIKEL III

De Wet op de expertisecentra wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 19 wordt onder plaatsing van de aanduiding “1.” voor de huidige tekst een lid toegevoegd, luidende:

2. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften ten grondslag liggen aan het oordeel dat de kwaliteit van het onderwijs zwak of zeer zwak is.

B

Artikel 48a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 48a. Informeren ouders bij zeer zwakke onderwijskwaliteit

2. In het eerste lid wordt “sprake is van een zeer zwakke school,” vervangen door: de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak is, bedoeld in artikel 19, tweede lid,.

ARTIKEL IV

De Wet op het voortgezet onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 23a1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 23a1. Ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs

2. In het eerste lid wordt na “artikel 23a, indien” ingevoegd: de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak is, waarbij ten minste.

3. Aan het eerste lid wordt een volzin toegevoegd, luidende: Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften ten grondslag liggen aan het oordeel dat de kwaliteit van het onderwijs zwak is, en welke bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften in aanvulling op het ernstig of langdurig tekortschieten van de leerresultaten ten grondslag liggen aan het oordeel dat de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak is.

4. In het derde lid wordt “de leerresultaten” vervangen door: de kwaliteit van het onderwijs.

B

Artikel 23c wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 23c. Informeren ouders bij zeer zwakke onderwijskwaliteit

2. In het eerste lid wordt “sprake is van een zeer zwakke school” vervangen door: de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak is, bedoeld in artikel 23a1, eerste lid,.

ARTIKEL V

De Wet voortgezet onderwijs BES wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 47 wordt onder plaatsing van de aanduiding “1.” voor de huidige tekst een lid toegevoegd, luidende:

2. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften ten grondslag liggen aan het oordeel dat de kwaliteit van het onderwijs zwak of zeer zwak is.

B

Artikel 49 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 49. Informeren ouders bij zeer zwakke onderwijskwaliteit

2. In het eerste lid wordt na “een zeer zwakke school,” de zinsnede toegevoegd: als bedoeld in artikel 47, tweede lid,.

ARTIKEL VI

De Wet op het onderwijstoezicht wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 3, tweede lid, komen de onderdelen a en b als volgt te luiden:

a. het beoordelen en bevorderen van de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften, de kwaliteit van de uitoefening van de taken van het samenwerkingsverband, en de kwaliteit van de uitoefening van de taken van de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven alsmede het beoordelen van de kwaliteitsvoorwaarden van de voorschoolse educatie op peuterspeelzalen en kindercentra, bedoeld in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen,

b. het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs aan instellingen als bedoeld in de onderwijswetten met uitzondering van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek,.

B

In artikel 6a, tweede lid, wordt “de kwaliteit van het onderwijs tekortschiet” vervangen door: de instelling tekortschiet in de naleving van een of meer wettelijke voorschriften.

C

Artikel 7, tweede lid, komt te luiden:

2. De goedkeuring, bedoeld in het eerste lid, wordt niet eerder verleend dan vier weken nadat het ontwerp van het jaarwerkplan aan de Staten-Generaal is overgelegd.

D

Artikel 11 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt “geeft de inspectie een oordeel” vervangen door: maakt de inspectie haar bevindingen bekend.

2. In het tweede lid wordt “aspecten van kwaliteit, te weten” vervangen door “indicatoren” en komen de onderdelen b en c te luiden:

- b. financiële situatie van de instelling,
- c. signalen inzake mogelijke problemen, waaronder het gevoerde personeelsbeleid, voor zover daar op grond van artikel 6a, eerste en tweede lid, aanleiding toe bestaat.

3. Het derde lid komt als volgt te luiden:

3. Indien uit het onderzoek, bedoeld in het tweede lid, een redelijk vermoeden voortvloeit dat de instelling tekortschiet in de naleving van een of meer wettelijke voorschriften stelt de inspectie nader onderzoek in, waarbij tevens de oorzaken van het tekortschieten worden onderzocht.

4. In het vierde lid wordt “de kwaliteit tekortschiet,” vervangen door “de instelling tekortschiet in de naleving van een of meer wettelijke voorschriften” en wordt “kwaliteitsverbeteringen” vervangen door: verbeteringen.

5. In het zevende lid wordt “tweede lid, onderdeel c en het derde lid, onderdeel h, zijn” vervangen door: tweede lid, onderdeel c, is.

6. Na het zevende lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

- 8. De inspectie bezoekt ten minste elke vier jaar elke instelling.

E

Artikel 12a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt “tweede lid, onderdelen b en d,” vervangen door: tweede lid, onderdelen a en d,.

2. In het tweede en derde lid wordt “tweede lid, onderdelen b, c en d,” telkens vervangen door: tweede lid, onderdelen a, c en d,.

3. In het vierde lid wordt na “artikelen 20” ingevoegd: , eerste tot en met vijfde lid,.

F

Artikel 13 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Onze minister stelt op voordracht van de inspectie de werkwijze voor een onderzoek als bedoeld in artikel 11 vast in een of meer toezichtskaders, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen de in artikel 3, tweede lid, onderdelen a respectievelijk b, bedoelde taken. Vaststelling geschiedt niet eerder dan vier weken nadat het ontwerp van een toezichtskader aan de Staten-Generaal is overgelegd. De eerste en tweede volzin zijn van overeenkomstige toepassing op de wijziging van een toezichtskader.

2. In het tweede lid wordt “Alvorens een toezichtskader vast te stellen of te wijzigen” vervangen door: Voorafgaand aan de voordracht, bedoeld in het eerste lid,.

3. Aan het tweede lid wordt een volzin toegevoegd, luidende: Ten behoeve van het in de vorige volzin bedoelde overleg maakt de inspectie onderscheid tussen de in artikel 3, tweede lid, bedoelde taken, en vermeldt zij, voorzover het de in artikel 3, tweede lid, onderdeel a bedoelde taak betreft, welke bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften van toepassing zijn.

G

In artikel 13a wordt na “ernstig of langdurig tekortschiet,” ingevoegd: bedoeld in de artikelen 10a van de Wet op het primair onderwijs en 23a1 van de Wet op het voortgezet onderwijs,.

H

In artikel 14, eerste lid, vervalt “de kwaliteit van het onderwijs ernstig of langdurig tekortschiet dan wel”.

I

In artikel 15c wordt “aspecten van kwaliteit, te weten” vervangen door: de volgende indicatoren.

J

In artikel 15d wordt na “artikelen 20” ingevoegd: , eerste tot en met vijfde lid,.

K

In artikel 15j wordt na “artikelen 20,” ingevoegd: eerste tot en met vijfde lid,.

L

Artikel 15k, eerste lid, komt als volgt te luiden:

1. Indien de inspectie oordeelt dat de houder van een peuterspeelzaal of kindercentrum tekortschiet in de naleving van de bij of krachtens de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen vastgestelde bepalingen inzake de voorschoolse educatie, informeert zij het college van burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeente en kan zij voorstellen doen over te treffen maatregelen.

M

Artikel 20 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt als volgt te luiden:

1. De inspectie legt haar bevindingen naar aanleiding van een onderzoek als bedoeld in artikel 11, dan wel artikel 12a, vast in een inspectierapport. De inspectie maakt in het rapport onderscheid tussen de onderdelen die betrekking hebben op haar in artikel 3, tweede lid, onderdelen a respectievelijk b, bedoelde taken.

2. Na de aanduiding van het tweede lid, wordt in dat lid een volzin ingevoegd, luidende: De inspectie vermeldt ten aanzien van de in artikel 3, tweede lid, onderdeel a, bedoelde taak, op welke bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften haar oordeel betrekking heeft.

3. Na het vijfde lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

6. Het inspectierapport waarin de inspectie tot het oordeel komt dat de kwaliteit van het onderwijs zwak of zeer zwak is, bedoeld in artikel 10a, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs, artikel 13, tweede lid, van de Wet primair onderwijs BES, artikel 19a, eerste lid, van de Wet op de expertisecentra, artikel 23a1, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs of artikel 47, tweede lid, van de Wet voortgezet onderwijs BES geldt na vaststelling als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

ARTIKEL VII

Indien artikel II, onderdeel E, van de wet van 11 december 2013 houdende wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet College voor examens in verband met de invoering van een centrale eindtoets, de invoering van een leerling- en onderwijsvolgsysteem en invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten voor speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs eerder in werking is getreden of treedt dan artikel III van deze wet, wordt:

1. Artikel III van deze wet vervangen door:

ARTIKEL III

De Wet op de expertisecentra wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 19a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 19a. Ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs

2. In het eerste lid wordt na “artikel 19, indien” ingevoegd: de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak is, waarbij ten minste.

3. Aan het eerste lid wordt een volzin toegevoegd, luidende: Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften ten grondslag liggen aan het oordeel dat de kwaliteit van het onderwijs zwak is, en welke bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften in aanvulling op het ernstig of langdurig tekortschieten van de leerresultaten ten grondslag liggen aan het oordeel dat de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak is.

B

Artikel 48a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 48a. Informeren ouders bij zeer zwakke onderwijskwaliteit

2. In het eerste lid wordt “sprake is van een zeer zwakke school,” vervangen door: de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak is, bedoeld in artikel 19a, eerste lid,.

2. In artikel VI, onderdeel G, van deze wet wordt na de zinsnede “10a van de Wet op het primair onderwijs” ingevoegd:, 19a van de Wet op de expertisecentra.

ARTIKEL VIII

Indien artikel II, onderdeel E, van de wet van 11 december 2013 houdende wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet College voor examens in verband met de invoering van een centrale eindtoets, de invoering van een leerling- en onderwijsvolgsysteem en invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten voor speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs later in werking treedt dan artikel III van deze wet, wordt:

1. Artikel II van die wet als volgt gewijzigd:

A

Na onderdeel Da wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

Db

In artikel 19 vervallen het tweede lid alsmede de aanduiding “1.” voor het eerste lid.

B

In onderdeel E wordt artikel 19a als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 19a. Ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs

2. In het eerste lid wordt na “artikel 19, indien” ingevoegd: de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak is, waarbij ten minste.

3. Aan het eerste lid wordt een volzin toegevoegd, luidende: Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften ten grondslag liggen aan het oordeel dat de kwaliteit van het onderwijs zwak is, en welke bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften in aanvulling op het ernstig of langdurig tekortschieten van de leerresultaten ten grondslag liggen aan het oordeel dat de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak is.

C

Na onderdeel G wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ga

In artikel 48a, eerste lid, wordt “19, tweede lid” vervangen door: 19a, eerste lid.

2. In artikel 13a van de Wet op het onderwijstoezicht na de zinsnede “10a van de Wet op het primair onderwijs” ingevoegd:, 19a van de Wet op de expertisecentra.

ARTIKEL IX

Deze wet treedt in werking op 1 juli van het jaar volgend op het jaar van bekendmaking.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

33 862

Voorstel van wet van het lid Bisschop 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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I Algemeen

1. Inleiding en achtergrond
2. Achtergrond en ontwikkeling wettelijk onderwijstoezicht
3. Noodzaak van wetswijziging
 - 3.1 Wettelijk kader
 - 3.2 Fantoomwetgeving en pseudoregels
 - 3.3 Status en functioneren kwaliteitsaspecten
 - 3.4 Inbreuk op professionele vrijheid
 - 3.5 Rechtsbescherming en informatievoorziening
 - 3.6 Betrokkenheid minister en parlement
4. Aanscherping onderwijstoezicht
 - 4.1 Aanscherping taken
 - 4.2 Schrappen kwaliteitsaspecten
 - 4.3 Rechtsbescherming en informatievoorziening
 - 4.4 Betrokkenheid minister en parlement
5. Financiële aspecten
6. Consultatie en overleg

II Artikelsgewijs

I. ALGEMEEN

1. Inleiding en achtergrond

Goede materiële voorzieningen en een degelijk curriculum zijn belangrijke randvoorwaarden voor goed onderwijs. De kwaliteit van het onderwijs is echter vooral afhankelijk van de ruimte die leraren en schoolleiders krijgen om hun vak uit te oefenen. 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

¹ De commissie-Bruijn 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.

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 Het 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 voorgezet onderwijs en het leerlingvolgsysteem. Ook is het curriculum regelmatig aangepast. Zo is de burgerschapsverplichting ingevoerd, werden de kerndoelen aangepast voor het opnemen van de canon en van seksuele diversiteit en werd de maatschappelijke stage verplicht. Deze wijzigingen kunnen er onbedoeld gemakkelijk toe leiden dat professionals meer bezig zijn met het 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 moet worden afgebakend en dat de Inspectie zich terughoudend moet 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 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 onderkent de initiatiefnemer 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 leidinggevendend 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

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.

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.

de weg, in plaats dat zij ruim baan voor kwaliteit maken. 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 initiatiefnemer heeft meermalen tijdens werkbezoeken in het basisonderwijs en 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 initiatiefnemer vindt dat deze vrijheid beter beschermd moet worden. Hij beoogt met dit wetsvoorstel niet te tornen aan de beperkingen van deze vrijheid die momenteel al zijn aangebracht door wettelijke deugdelijkheidseisen.⁹ Initiatiefnemer richt zich juist op de beperkingen van deze vrijheid die onvoldoende berusten op deugdelijkheidseisen. De grondslag voor het optreden van de overheid dient verhelderd en versterkt 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 zijn, zijn in het parlement meermalen aan de orde gesteld.¹⁰ De regering maakt in haar reactie echter duidelijk dat zij geen aanleiding te zien de bestaande situatie te wijzigen.¹¹ Ook de herziening van de Wet op het onderwijstoezicht in 2012 heeft op deze punten onvoldoende verandering gebracht. De leden Dijsselbloem en Dijkgraaf hebben bijvoorbeeld verschillende voorstellen gedaan die geen plaats hebben gekregen in de herziening. De initiatiefnemer heeft daarom besloten een wetsvoorstel bij de Kamer aanhangig te maken. Het is zijn 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

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 we wetgeving geen aanpassing behoeft.

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>.

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 kwaliteit 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 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 bekwaame 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 Het toezicht werd dus vooral nauw betrokken op de kwaliteit van de onderwijzers.¹⁶ Die overtuiging kan nog steeds inspireren. Onderwijsbeleid moet er allereerst op gericht zijn de kwaliteit van leraren te waarborgen en de ruimte te respecteren en te bewaken voor het uitoefenen van hun professionaliteit. Als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen zijn in de loop van de decennia 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 geeft wat dat betreft te denken.¹⁷ Er ontstaat

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.

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 degelijk onderwijs) bestaat thans reeds voor een goed deel, vermits de onderwijzers van alle scholen aan dezelfde eischen hebben te voldoen."

¹⁷ Wim Timmer, *Het doel wel gesteld. Een praktijkonderzoek naar de toepassing van doelregelgeving* (Den Haag, 2011) p. 228, 257. Scholen kunnen immuun worden voor nieuwe wijzigingen. Er ontstaat dan een 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.

een klimaat 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 De objectiveerbaarheid van wettelijke eisen staat bij de indicator leerresultaten onder druk. Basisscholen worden bijvoorbeeld beoordeeld op resultaten waarvan de toegevoegde waarde niet vastgesteld kan worden. Daarnaast blijkt het corrigeren van leerresultaten voor sociale achtergronden vrijwel onmogelijk.²⁰ Vooral nog blijft daarom de kritiek bestaan dat scholen worden beoordeeld op basis van een systematiek die onvoldoende adequaat is. Dit vraagstuk valt echter buiten bereik van dit wetsvoorstel. Hetzelfde geldt voor de effectiviteit van het risicogerichte toezicht. Het is de vraag of de juiste scholen worden gedetecteerd en of scholen op de juiste wijze en het juiste moment worden gecontroleerd en gestimuleerd.²¹

Als gevolg van de toenemende aandacht voor de kwaliteit en de resultaten 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 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 toezichtrapport -, maar dat de inspectie hier geen gevolgen aan mag verbinden? Met deze constructie kan ligt scheefgroei in de taken van de inspectie ligt dan op de loer: ook de

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 gerede 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.

²¹ M.C.M. Ehren, ‘Risicogestuurd toezicht na wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht; een kritische reflectie’ (5 september 2011). Na de recente verankering van de hoofdzakelijk retrospectieve risicoanalyse heeft de regering aangekondigd meer prospectieve variabelen te willen invoeren (Kamerstukken II 2012-2013, 33 495, nr. 10, p. 20). De recente herziening van de WOT lijkt hiermee deels weer te worden herzien.

stimulerende taak dreigt dan een controlerend karakter te krijgen. De initiatiefnemer vindt het van cruciaal belang dat aan deze onduidelijkheid een einde wordt gemaakt. Hij geeft daarmee gehoor aan de aanbeveling van de commissie-Dijsselbloem om de rol van de inspectie beter af te bakenen.²²

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.²³ 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.²⁴ 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. Die rechtsgevolgen worden wat betreft de eisen aan het onderwijs en de onderwijskwaliteit specifiek benoemd. Het niet voldoen aan wettelijke deugdelijkheidseisen kan leiden tot bekostigingssancties.²⁵ De binding van sancties aan een wettelijke grondslag is een belangrijk uitgangspunt in onze rechtsstaat. De rechtsbescherming en rechtszekerheid van scholen zijn hier 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 initiatiefnemer beseft 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 is de initiatiefnemer 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

²² Kamerstukken II 2006-2007, 31 007, nr. 6, p. 147-148.

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ De beperking tot bekostigingssancties laat uiteraard onverlet sancties op basis van civielrechtelijke en strafrechtelijke procedures, bijvoorbeeld als het gaat om wanbeheer en fraude.

ruimte voor openbare scholen.²⁶ 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 professionals als uitgangspunt. Beperkingen van die vrijheid moeten noodzakelijk zijn en dienen wettelijk geregeld te worden. De overheid moet de professionele vrijheid actief beschermen, juist met het oog op de kwaliteit van het onderwijs. Als zij de vrijheid van professionals niet actief beschermt, 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 dan ontoereikend. De bescherming van vrijheid houdt meer in dan de geruststelling dat sancties uitblijven of dat zij in ieder geval in juridische procedures geen stand zullen houden. Actieve bescherming dient zeker te gelden wanneer professionals onvoldoende zicht hebben op de juridische fitnesses achter de gepresenteerde werkelijkheid.

3.2 Fantoomwetgeving en pseudoregels

De initiatiefnemer constateert 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, is de situatie juist omgekeerd. De inspectie formuleert eerst haar eigen visie op kwaliteit en bekommert zich niet genoeg om de wet.²⁷ De initiatiefnemer vindt dit een verontrustende situatie, temeer daar de inspectie zich terdege bewust is van het bedenkelijke karakter van deze werkwijze.²⁸ 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.²⁹ Het leed is dan echter vaak al geschied. Een zorgvuldiger omgang met het onderwijs is 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 aangemerkt: het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit enerzijds en de naleving van wettelijke voorschriften anderzijds (artikel 3, tweede

²⁶ 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.

²⁷ 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.

²⁸ 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."

²⁹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 30 maart 2011, LJN BP9541 (Basisschool As-Siddieq).

lid, onderdelen a en b). De initiatiefnemer constateert dat in het optreden van de inspectie juist de belangrijke status van de onderwijswetten is ondergesneeuwd. De inspectie ziet het naleven van wettelijke voorschriften slechts als een afgeleide functie en beschouwt het toezicht op de kwaliteit als haar primaire taak.³⁰ Hierdoor lijken allereerst de wet en het kwaliteitstoezicht op oneigenlijke wijze tegen elkaar te worden uitgespeeld. Problematisch is bovendien dat bij de concrete uitwerking van het toezicht de wettelijke voorschriften slechts een marginale rol 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 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.³¹

De commissie-Dijsselbloem heeft in haar eindrapport gewezen op het risico van zogenoemde ‘fantomwetgeving’.³² 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 regulering.³³ Deze situaties zijn onwenselijk. De initiatiefnemer wil met dit wetsvoorstel een eerste stap zetten om de professionele ruimte af te schermten tegen fantoomeisen en pseudoregels. Hij richt 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. De prominente status en de uitwerking van de kwaliteitsaspecten in het toezicht staan op verschillende punten op gespannen voet met de onderwijswetten. Scholen veronderstellen terecht dat op onderdelen waar het toezicht een verplichtend karakter heeft, deze uitdrukking geven aan de wettelijke taken en verplichtingen van het onderwijs. In de praktijk blijkt die veronderstelling echter te vaak onjuist. Deze situatie geeft aanleiding om de systematiek van kwaliteitsaspecten opnieuw 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.³⁴ 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.³⁵ 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.³⁶ De beoogde aspecten hebben wel een wettelijke status gekregen, zonder daadwerkelijk een wettelijke eis aan het onderwijs te zijn.

³⁰ Timmer, *Het doel wel gesteld*, p. 176.

³¹ 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.

³² Kamerstukken II 2006-2007, 31 007, nr. 6, p. 137.

³³ 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).

³⁴ Kamerstukken II 2000-2001, 27 783, nr. 3, p. 14.

³⁵ Kamerstukken II 2000-2001, 27 783, nr. 3, p. 6.

³⁶ Onderwijsraad, *Deugdelijk toezicht. Advies over de nota Variëteit en waarborg* (1999) p. 20-21.

De kwaliteitsaspecten hebben van meet af aan ter discussie gestaan. Zowel de Onderwijsraad als de Raad van State hebben afwijzend gereageerd op deze trendbreuk.³⁷ Beide adviesorganen betwijfelden of 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 indicatoren wordt dan verwezen naar een wettelijke bepaling, terwijl het onderscheid tussen deugdelijkheidseisen uit sectorwetten en kwaliteitsaspecten uit de WOT scholen ontgaat. De kwaliteitsaspecten creëren een groot risico op een kloof tussen de formele en materiële bescherming van scholen. 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 kan de initiatiefnemer niet volgen, zeker niet gelet op de ontwikkelingen in de afgelopen jaren.³⁸ Het uitgangspunt dat het toezichtskader de werkwijze en afweging van de inspectie op basis van wettelijke eisen vastlegt en verheldert, is verlaten.³⁹ De opzet en de formulering van het toezichtskader en de uitwerking ervan zijn allereerst normerend van karakter. Ook is het toezichtskader een bron 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.⁴⁰ 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 dat het toezichtskader slechts een beleidsregel is waarop geen sancties staan 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.⁴¹

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. 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

³⁷ Advies Raad van State, Kamerstukken II 2000-2001, 27 783, A, P. 2; Onderwijsraad, *Deugdelijk toezicht*, p. 18.

³⁸ Zie ook R. Bronneman-Helmers, *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1190-2010)* (Den Haag, 2011) p. 171.

³⁹ Timmer, *Het doel wel gesteld*, p. 183.

⁴⁰ Kamerstukken I 2012-2013, 33 157, C, p. 24.

⁴¹ Advies Raad van State, Kamerstukken II 2000-2001, 27 783, A, p. 2; Timmer, *Het doel wel gesteld*, p. 179.

geen wettelijke consequenties verbonden aan leerresultaten.⁴² Door de herziening van de WOT en andere wetwijzigingen 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 initiatiefnemer niet logisch en niet langer noodzakelijk de kwaliteitsaspecten te handhaven nu de systematiek waarvoor dit instrument is ontwikkeld inmiddels grotendeels is vervallen.

De initiatiefnemer wijst tot slot nog op een ander spanningsveld in de huidige systematiek. De criteria voor het beoordelen van een school als (zeer) zwak komen niet overeen met de criteria die gelden voor het treffen van een bekostigingssanctie op grond van tekortschietende leerresultaten. Aldus kan het gebeuren dat een school die aanhoudend zeer zwak is, maar niet te maken heeft met tekortschietende leerresultaten, niet door een bekostigingssanctie getroffen kan worden. De status (zeer) zwak is immers onvoldoende om scholen af te rekenen.⁴³ Hoogleraar Mentink spreekt over het raadsel van een zeer zwakke school met deugdelijk onderwijs.⁴⁴ Dat raadsel ontstaat door de kwaliteitsaspecten. De situatie kan zelfs nog gecompliceerder liggen: op grond van het toezichtskader kan het zelfs gaan om een school die aanhoudend zwak is en daarom zeer zwak genoemd wordt. Bij alle betrokken partijen – scholen, ouders en de samenleving – wekt dit verwarring. Deze onbevredigende systematiek vraagt om een transparante en eenduidige oplossing.

3.4 Inbreuk op de professionele vrijheid

De initiatiefnemer heeft in de praktijk gemerkt dat kwaliteitsaspecten een sterk normerende werking hebben. Daardoor wordt vaak ten onrechte inbreuk gemaakt op de vrijheid van professionals. Het systeem van kwaliteitsaspecten dient daarom ter discussie gesteld te worden, zeker omdat die normerende functie door de wetgever niet beoogd is. 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

Leraren hoeven zich niet over meer onderwerpen en resultaten te verantwoorden dan die welke wettelijk geregeld zijn. Deze vrijheid 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 en de maatschappelijke stage. Toch toetst de inspectie in toenemende mate op de aanwezigheid van een specifiek aanbod en hanteert zij zelfs normen voor opbrengsten.⁴⁵ En dat terwijl de inspectie onderkent dat het bijzonder lastig is om binnen dit domein zinvolle uitspraken te doen.⁴⁶ Om bijzondere redenen wordt het belang zo groot geacht dat de inspectie zelfs

⁴² Kamerstukken II 2000-2001, 27 783, nr. 3, p.11-12.

⁴³ Deze merkwaardige situatie wordt door de inspectie expliciet erkend; Timmer, *Het doel wel gesteld*, p. 213.

⁴⁴ D. Mentink, ‘Het raadsel van een zeer zwakke school met deugdelijk onderwijs’, *School & Wet*, 89 (2009) 3, p. 4-5.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Onderwijsinspectie (februari 2010), ‘Analyse en waardering van opbrengsten’, B-46.

eigenstandig een bijzonder hoogleraar heeft aangesteld die zich met sociale competenties bezig houdt.

2. *Didactische vrijheid*

Pedagogische en didactische vrijheid vormen het uitgangspunt van de professionaliteit van scholen en leraren. De inspecteur-generaal heeft desalniettemin duidelijk aangegeven dat 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.”⁴⁷ 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.⁴⁸ Overigens kan de visie van professionals ook op andere manieren onder druk komen te staan. De staatssecretaris erkent bijvoorbeeld dat de inspectie van scholen verwacht dat zij minimaal één kleutertoets afnemen, terwijl daar geen wettelijke plicht voor bestaat.⁴⁹ Het niet afnemen van een kleutertoets kan negatieve gevolgen hebben voor de beoordeling.⁵⁰ De reactie van de inspectie op de in de genoemde motie-Rog c.s. neemt de zorg op dit punt niet geheel weg (zie inleiding).

3. *Opbrengstgericht werken*

In 2007 heeft het kabinet opbrengstgericht werken op de kaart gezet.⁵¹ 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 datagestuurd onderwijs. Het onderzoek in opdracht van het ministerie geeft aan dat de wens van het ministerie helder is, maar plaatst juist een waarschuwendende noot ten aanzien van de haalbaarheid.⁵² Desondanks heeft deze didactische visie ingang gevonden in actieplannen en akkoorden.⁵³ Ook de inspectie kende in haar jaarwerkplan 2013 een

⁴⁷ *Nederlands dagblad*, 20 april 2011.

⁴⁸ P.W.A. Huisman, ‘Over de geregelde en ongeregelde ruimte van de docent; naar een wet op het leraarschap’ (Utrecht, 2012).

⁴⁹ Aanhangsel van de Handelingen, TK 2012-2013, nr. 1695.

⁵⁰ Timmer, *Het doel wel gesteld*, p. 241. Het genoemde inspectiedocument ‘Analyse en waardering van opbrengsten’ bevat ook normeringen voor de resultaten van andere toetsen dan de eindtoets.

⁵¹ *Volkskrant*, 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.

⁵² Guuske Ledoux e.a., *Opbrengstgericht werken. Over de waarde van meetgestuurd onderwijs* (Kohnstammstituut, 2009), IV. Zie ook noot 18 en een recente publicatie van het Kohnstammstituut: 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.

⁵³ 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).

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.”⁵⁴ 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 strijdt daarmee. Met dit actieve beleid lijkt daarom in feite sprake van een onderwijsvernieuwing.⁵⁵

3.5 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.⁵⁶ De initiatiefnemer kan zich in die richting vinden. De noodzaak van betere rechtsbescherming klemt temeer wanneer de school bijvoorbeeld van mening is dat het rapport berust op kwaliteitsaspecten waarvoor onvoldoende aanknopingspunten in deugdelijkheidseisen te vinden zijn.

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.⁵⁷ 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.⁵⁸ 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.

3.6 Betrokkenheid minister en parlement

De inspectie bepaalt momenteel in haar toezichtskaders welke afweging tot het oordeel (zeer) zwakke school leidt. Die bevoegdheid komt haar niet toe.⁵⁹ De grondslag van het

⁵⁴ 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).

⁵⁵ 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 verschraling en schijnautonomie van scholen.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Onderwijsraad, *Advies Voorstel van wet op het onderwijstoezicht*, p. 11.

⁵⁹ Zie bijvoorbeeld ook de visie van de regering, Kamerstukken II 2000-2001, 27 783, nr. 5, p. 28.

toezichtskader is hiervoor ontoereikend. Voor een rechtmatige toepassing is het nodig dat dit oordeel terug te voeren is op een wettelijke bepaling.⁶⁰ Daarvoor moet in de onderwijswetten dus een basis gecreëerd worden. Wettelijke regeling is ook van belang omdat momenteel in de sectorwetten zonder nadere definitie de term zeer zwakke school wordt gebruikt. De term duikt alleen op als het gaat om de verplichting om ouders te informeren wanneer de school zeer zwak is (bijvoorbeeld de artikelen 45a WPO en 23c WVO). Ook de term ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs wordt in de sectorwetten niet consequent uitgewerkt (artikelen 10a WPO en 23a1 WVO). Die onduidelijkheid – als resultaat van opeenvolgende wijzigingen - dient weggenomen te worden.

Uit de voorgaande analyse blijkt dat de wetgever met het systeem van de WOT aanmerkelijke risico's op een onrechtmatige inbreuk op de professionele vrijheid van leraren en schoolleiders heeft laten ontstaan. Ook in de praktijk blijkt dat de inspectie verder gaat dan verantwoord is. 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. Initiatiefnemer borduurt hiermee verder op de aanzetten die hiertoe vanuit het parlement gedaan zijn.⁶¹ 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 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.⁶² 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.⁶³ Daarbij wordt aan de Staten-Generaal gelegenheid geboden om inhoudelijk te reageren voordat de inspectie aan de slag gaat.

4. Aanscherping onderwijstoezicht

Bij de herziening van de WOT is een eerste stap gezet naar de verbetering van het wettelijk kader voor het onderwijstoezicht.⁶⁴ Het wetsvoorstel beoogde het principe van het risicogerichte toezicht in de wet vast te leggen; daarmee werd de 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.⁶⁵ 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

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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.

⁶² Onderwijsraad, *Advies Voorstel van wet op het onderwijstoezicht*, p. 3; Timmer, *Het doel wel gesteld*, p. 178.

⁶³ Onderwijsraad, *Advies Voorstel van wet op het onderwijstoezicht*, p. 6.

⁶⁴ Kamerstukken II 2009-2010, 32 193.

⁶⁵ Kamerstukken II 2010-2011, 32 193, nr. 28.

verdergaande verbetering nodig. Naast de structuur moet vooral ook de inhoud van het onderwijstoezicht op orde zijn. Dit wetsvoorstel voorziet daarin. Tevens worden de positie van scholen en het onderwijsveld versterkt door betere informatievoorziening en rechtsbescherming. Tot slot wordt de betrokkenheid van minister en parlement versterkt. Het wetsvoorstel betreft in hoofdzaak een wijziging van de WOT. Met het oog op het creëren van een wettelijke basis voor de oordelen zwak en zeer zwak onderwijs worden ook de sectorwetten gewijzigd.

4.1 Aanscherping taken

In de toelichting bij de WOT heeft de regering aangegeven dat het toezicht de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit dient te bevorderen binnen de kaders van de onderwijswetgeving.⁶⁶ In het voorgaande hoofdstuk is echter aangegeven dat de centrale rol van wettelijke deugdelijkheidseisen onder druk staat en in de praktijk niet meer als uitgangspunt beschouwd wordt. De initiatiefnemer is van mening dat een herwaardering van de deugdelijkheidseisen en van de sectorwetten noodzakelijk is met het oog op de kwaliteit van het onderwijs. In het toezicht dienen de voorschriften uit de onderwijswetten centraal te staan.

Het wetsvoorstel wil niet tornen aan de kerntaken van de inspectie, namelijk naleving controleren en kwaliteit stimuleren (artikel 3, tweede lid, onderdelen a en b, WOT). Wel is een nieuwe duiding en vormgeving nodig. Bij het toezicht op kwaliteit dienen de wettelijke voorschriften weer centraal te staan, in plaats van andere aspecten die niet als deugdelijkheidseisen een wettelijke basis hebben. Het kan niet zo zijn dat deugdelijkheidseisen bij (de uitwerking van) het kwaliteitstoezicht slechts een marginale rol vervullen. Op die manier ontstaat namelijk een ongewenste discrepantie tussen de onderwijswetgeving en het toezicht. De initiatiefnemer licht graag toe hoe kwaliteit en deugdelijkheid zich in het toezicht tot elkaar verhouden.

In deze memorie van toelichting is uiteengezet dat de ontwikkeling van het onderwijsbeleid steeds meer verschoven is van de deugdelijkheidseisen als waarborgen voor kwaliteit naar de resultaten van het onderwijs zelf. De vooronderstelling die hieraan ten grondslag ligt is dat het onderwijs (beter) op (leer)resultaten gestuurd kan worden. Ondanks het feit dat het begrip kwaliteit inmiddels dominant geworden is, blijkt het in tegenstelling tot de randvoorwaarden voor het onderwijs echter veel moeilijker om dit begrip af te bakenen. Een definitie van onderwijskwaliteit is niet eenvoudig te geven. Dat blijkt onder meer uit de steeds terugkerende discussies over de relatie tussen kernvaardigheden en brede vorming. Voor de wetgever betekent dit een complexe opgave. De initiatiefnemer betoogt echter dat dit probleem bij de inrichting van het toezicht juist vermeden kan worden.

In het onderwijstoezicht dient per definitie sprake te zijn van twee kwaliteitsbegrippen, namelijk basiskwaliteit en kwaliteit in algemene zin. Dat onderscheid is een noodzakelijk gevolg van het feit dat bepaalde criteria en kwaliteitseisen wel tot rechtsgevolgen kunnen leiden en andere niet. De twee kwaliteitsbegrippen dienen als volgt te worden gedefinieerd:

* Basiskwaliteit betreft de wettelijke deugdelijkheidseisen die de minimumkwaliteit van het onderwijs waarborgen. Dit kwaliteitsbegrip bestrijkt een breed scala aan verplichtingen, namelijk alle eisen uit de onderwijswetten. Het niet voldoen aan deze eisen kan tot sancties leiden. De huidige kwaliteitsaspecten uit de WOT en overige stimulerende acties en inspanningen vallen niet onder dit strikte kwaliteitsbegrip.

⁶⁶ Kamerstukken II 2000-2001, 27 783, nr. 3, p. 2-3.

* Kwaliteit in algemene zin is een meeromvattende term, waaronder alle inspanningen vallen die de inspectie verricht om het onderwijs te bevorderen. Daaronder valt in aanvulling op de basiskwaliteit dus ook het stimuleren van de bloei van het onderwijs wanneer geen specifieke wettelijke bepalingen van toepassing zijn. Deze stimulerende taak zal veelal maatwerk betreffen, namelijk naar aanleiding van concrete onderwijssituaties. Dat maatwerk wordt geleverd op basis van de brede kennis en ervaring die de inspectie ten aanzien van het onderwijs heeft. Ten aanzien van de kwaliteit in algemene zin geldt dat slechts sancties kunnen worden getroffen voor zover daarvoor wettelijke grondslagen bestaan.

Het wetsvoorstel past dit onderscheid toe op de WOT. Allereerst worden de controlerende en stimulerende taak opnieuw afgebakend. De basiskwaliteit wordt geborgd door de naleving van wettelijke voorschriften, terwijl de algemene term 'kwaliteit van het onderwijs' wordt gebruikt om de stimulerende taak van de inspectie aan te duiden. Het onderscheid tussen deze taken wordt ook benadrukt door ten aanzien van de naleving van wettelijke voorschriften zowel te spreken over beoordelen als bevorderen, terwijl ten aanzien van stimuleren alleen bevorderen aan de orde is. Bovendien volgt uit het onderscheid tussen de inspectietaken dat alleen ten aanzien van de wettelijke voorschriften gesproken kan worden van tekortschieten. Van normering kan immers geen sprake zijn indien een door de wetgever gelegitimeerde maatstaf ontbreekt. Het wetsvoorstel wijzigt daarom de bepalingen die zien op de resultaten van het inspectieonderzoek.

4.2 Schrappen kwaliteitsaspecten

Op basis van de aangescherpte taken en de analyse in het voorgaande hoofdstuk wordt voorgesteld de kwaliteitsaspecten uit de WOT te schrappen. Ze werken vertroebelend en zijn overbodig. Door het schrappen van de kwaliteitsaspecten komt in de WOT sterker de nadruk te liggen op de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften (artikel 11, tweede lid). De wettelijke structuur van het onderwijstoezicht die met de herziening van de WOT is vastgelegd, wordt door dit wetsvoorstel intact gelaten. De wettelijke indicatoren van het risicogerichte toezicht worden daarbij meer in overeenstemming gebracht met de huidige opzet van het toezicht. 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, financiële situatie en overige signalen gehanteerd. Deze praktijk blijft ongewijzigd. Naar aanleiding van de thema's bestuurskracht en krimp heeft de regering wel een uitbreiding van de risicoanalyse aangekondigd. Dit valt echter 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, waarbij de inspectie uiteraard de beginselen van doelmatigheid en proportionaliteit hanteert.
- De inspectie bezoekt in ieder geval elke vier jaar alle scholen. Vanwege de mogelijke risico's die aan het risicogerichte onderzoek kleven, is het goed dat de inspectie alle scholen met een bepaalde regelmaat bezoekt. De mogelijkheden voor het plannen van de (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 verwijst initiatiefnemer 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 voorbeelden van deze afweging opgenomen. De initiatiefnemer acht het wenselijk dat regering en parlement na inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen een integrale beoordeling uitvoeren van de bestaande deugdelijkheidseisen. Daarbij dient de vraag centraal te staan of de bestaande deugdelijkheidseisen noodzakelijk en toereikend zijn en of de eisen voldoende helder zijn. De initiatiefnemer onthoudt zich in dit wetsvoorstel bewust van deze integrale beoordeling en van het formuleren van nieuwe deugdelijkheidseisen. Het al dan niet invoeren van deugdelijkheidseisen dient met het oog op de belasting van het onderwijs zorgvuldig en terughoudend te gebeuren. De Onderwijsraad wijst daar in bovengenoemde nota indringend op. Het invoeren van nieuwe deugdelijkheidseisen vergt een afzonderlijke wetsbehandeling. Het wetsvoorstel kiest daarom 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. Naar de mening van initiatiefnemer staat met het bestaande kader van deugdelijkheidseisen buiten kijf dat het toezicht met het schrappen van de kwaliteitsaspecten voldoende slagvaardig blijft.

De inspectie heeft overigens een bepaalde mate van vrijheid om te interpreteren wat de bedoeling van de wetgever is.⁶⁷ Het gaat dan wel om een uitleg die in redelijkheid tot de wettekst te herleiden is. Naarmate de strekking van de wettekst algemener is, zal grotere terughoudendheid betracht moeten worden. Dat geldt temeer wanneer het onderwerp gevoelig blijkt te liggen. De initiatiefnemer noemt 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 de inspectie geen ongelijk heeft wanneer zij erop wijst dat de door haar vereiste kleutertoets een andere functie heeft dan de eerder door het parlement afgewezen kleutertoets, miskent zij hiermee dat juist de activiteit van het toetsen bij 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 benoemd is.⁶⁸

De initiatiefnemer is overtuigd van de wenselijkheid en noodzaak van het parlementaire debat wanneer de bedoeling van de wetgever voor de inspectie onvoldoende duidelijk is. In dat

⁶⁷ Onderwijsraad, *Deugdelijk toezicht*, p. 5-6.

⁶⁸ Zie het eerder genoemde wetsvoorstel 32 193, waarmee zowel de WOT is gewijzigd als deugdelijkheidseisen ten aanzien van dit punt in de sectorwetten zijn verankerd.

geval is het ongewenst dat de inspectie zelf een norm formuleert, zelfs 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 wel 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.⁶⁹

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.⁷⁰ 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.⁷¹ Vanuit het oogpunt van democratische legitimatie is het zorgelijk dat de inspectie momenteel zelfs scholen normeert, terwijl deze normering buiten de bedoeling van de wetgever valt. Op basis hiervan kan overigens ook de conclusie getrokken worden dat de wetgever terughoudend moet zijn met het formuleren van doelbepalingen.

4.3 Rechtsbescherming en informatievoorziening

Het wetsvoorstel beoogt geenszins de ruimte te beperken voor de inspectie om de kwaliteit van het onderwijs te stimuleren en in dat kader scholen kritisch te bevragen. 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 hoorzitting van de commissie-Dijsselbloem.⁷² De inspectie mag 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 initiatiefnemer benadrukt 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 van het onderwijs. Op twee punten wordt voorzien in een versterking van de positie van scholen ten opzichte van de inspectie:

1. Helder onderscheid stimuleren en controleren

In het inspectierapport moet momenteel alleen de niet-naleving van wettelijke voorschriften vermeld worden (artikel 20, tweede lid, WOT). Bepalingen uit onderwijswetten hoeven dus bij de bredere uitoefening van de inspectietaak niet aan de orde te komen. Het wetsvoorstel verruimt deze regeling en voorziet erin dat in het toezicht altijd vermeld wordt op welke bepalingen het oordeel betrekking heeft. Er dient in het inspectierapport bovendien een duidelijk onderscheid te zijn tussen de onderdelen van het toezicht die op deugdelijkheidseisen gebaseerd zijn en de bevindingen die voortkomen uit de stimulerende

⁶⁹ Kamerstukken I, 33 157, E, p. 10/11.

⁷⁰ Onderwijsraad, *Deugdelijk toezicht*, p. 19.

⁷¹ Timmer, *Het doel wel gesteld*, 181, p. 256.

⁷² Kamerstukken II 2007-2008, nr. 6, p. 125.

taak van de inspectie. Deze regeling geldt - voor zover relevant - ook voor het toezichtskader en de informatievoorziening ten behoeve van het ringenoverleg (artikel 13).

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. Die mogelijkheid is eveneens van belang omdat het parlement vaak onvoldoende zicht heeft op de handelwijze van de inspectie in concrete gevallen. Het wetsvoorstel regelt daarom de mogelijkheid van beroep tegen het inspectierapport. Het vastgestelde inspectierapport wordt aangemerkt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Ten einde onnodige juridisering tegen te gaan blijft het bereik beperkt tot inspectierapporten die tot het oordeel zwak of zeer zwak onderwijs leiden. Deze oordelen kunnen namelijk tot reputatieschade leiden. Wanneer de inspectie naar de mening van de school ten onrechte constateert dat aan andere wettelijke voorschriften niet is voldaan – en de inspectie op basis hiervan maatregelen wil treffen – bestaan reeds de mogelijkheden van bezwaar en beroep.

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. Op twee onderdelen brengt het wetsvoorstel verbetering aan:

1. Heldere procedures en criteria

Oordelen van autoriteiten en officiële instanties hebben aanmerkelijke invloed in de samenleving. De consequenties van het inspectieoordeel school kunnen ‘ingrijpend’ en ‘desastreus’ zijn.⁷³ Dat geldt nog sterker wanneer er sprake is van de classificatie (zeer) zwakke school. Sinds 2006 publiceert de inspectie een dergelijke lijst, waarmee sprake is van het zogenoemde ‘naming and shaming’. Uit de grondwettelijke zorgplicht van de overheid volgt – zoals in de toelichting betoogd – de noodzaak om voor dit ingrijpen een wettelijke basis te creëren. Het wetsvoorstel regelt daarom een grondslag voor de oordelen zwak en zeer zwak onderwijs.

Het wetsvoorstel vergroot de eenduidigheid en de helderheid van de wetgeving ten aanzien van het begrip kwaliteit. Momenteel is de relatie tussen het begrip ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit en het tekortschieten van leerresultaten onvoldoende duidelijk en consequent en lopen de criteria van de wet en het toetsingskader voor (zeer) zwakke scholen uiteen. Terwijl de wet stelt dat de kwaliteit van het onderwijs reeds benedenmaats is wanneer leerresultaten voor rekenen en taal tekort schieten, wordt bij de beoordeling van scholen een breder kader gehanteerd. Een zeer zwakke school heeft normaliter meer problemen dan alleen tekortschietende leerresultaten. De staatssecretaris benadrukt ook dat de inspectie niet eenzijdig beoordeelt op rekenen en taal en dat kwaliteit uitdrukkelijk een breder begrip is.⁷⁴ Het wetsvoorstel verheldert deze koers.

2. Vaststellen van de toezichtskaders en het jaarwerkplan

⁷³ Kamerstukken II 2000-2001, 27 783, A, p. 2; Onderwijsraad, Advies *Voorstel van wet op het onderwijstoezicht*, p. 8.

⁷⁴ Kamerstukken II 2012-2013, 33 157, nr. 13, p. 8.

De initiatiefnemer is van mening dat de dubbele rol van de inspectie in het vaststellen van en het werken met de toezichtskaders onwenselijk is. Het wetsvoorstel regelt daarom dat de toezichtskaders door de minister worden vastgesteld. In de wettekst wordt de zelfstandigheid van de inspectie zoveel mogelijk benadrukt door de voordracht voor de toezichtskaders 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.

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

1. Conform de bedoeling van de wet is voor het oordeel zeer zwak onderwijs ten minste vereist dat de leerresultaten ernstig of langdurig tekort schieten.⁷⁵ Deze eis geldt niet ten aanzien van zwakke onderwijskwaliteit.
2. Conform de opzet van het huidige toezichtskader en de uitgangspunten van het beleid wordt de kwaliteit van het onderwijs in brede zin beoordeeld. Voor sancties is daarom vereist dat naast tekortschietende leerresultaten ook sprake dient te zijn van andere problemen met het onderwijs in de school.
3. Bij de (nadere) criteria die tot het oordeel (zeer) zwak onderwijs leiden worden alleen deugdelijkheidseisen betrokken. Deze criteria worden bij AMvB uitgewerkt.

Wanneer de voorgestelde maatregelen in werking treden, zal het toezichtskader herzien moeten worden en zullen bij AMvB de criteria voor (zeer) zwak onderwijs geregeld moeten worden. De initiatiefnemer onthoudt zich uit het oogpunt van zorgvuldigheid van een oordeel welke combinatie van deugdelijkheidseisen in ieder geval onderdeel moet uitmaken van de AMvB. Het ligt voor de hand dat de huidige criteria voor zover mogelijk als uitgangspunt dienen bij deze opgave.

5. Financieel kader

De inspectie wijst erop 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 initiatiefnemer merkt 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 ook motiveren om nog meer dan nu het geval is serieus werk te maken van de zienswijze en de reactie erop.

6. Consultatie en overleg

De initiatiefnemer heeft het wetsvoorstel ter consultatie voorgelegd aan twintig organisaties in het onderwijsveld.⁷⁶ Dertien organisaties hebben hun visie kenbaar gemaakt.⁷⁷ De

⁷⁵ Kamerstukken II 2008-2009, 31 828, nr. 3, p. 8.

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

initiatiefnemer is hun zeer erkentelijk voor de geleverde bijdrage. Hieronder wordt de inbreng van deze organisaties beschreven, voorzien van een reactie van de initiatiefnemer.

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 onwenselijke 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 initiatiefnemer deugd dat de analyse en voorstellen op brede herkenning kunnen rekenen. Uit die brede herkenning blijkt volgens hem 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. De reactie van VOS/ABB lijkt deze bedoeling te miskennen. Initiatiefnemer weerspreekt 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

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.

het wetsvoorstel niet bestreden, maar juist onderstreept. Initiatiefnemer herkent zich bovendien niet in de door VOS/ABB genoemde voorbeelden. Zo is hij geen tegenstander van seksuele educatie als onderdeel van de kerndoelen. Ook vindt hij het laakbaar wanneer personen met een andere dan de heteroseksuele gerichtheid binnen een school niet ten volle als persoon worden erkend.

Zoals uit de toelichting blijkt, onderkent de initiatiefnemer de risico's en bezwaren die op allerlei terreinen kleven aan een dominante rol van de leerresultaten rekenen en taal, zonder overigens af te doen aan het centrale belang van deze vaardigheden. De trendbreuk die met het wetsvoorstel 'goed onderwijs, goed bestuur' en het daarmee samenhangende beleid is ingezet, baart hem zorgen. Fundamentele wijzigingen op dit punt raken echter de kern van het onderwijsbeleid en zijn bovendien te veelomvattend om met dit wetsvoorstel te kunnen worden geregeld. De initiatiefnemer ziet dit wetsvoorstel daarom als een noodzakelijke eerste stap om de vrijheid van professionals in het onderwijs beter te waarborgen, waarbij hoofdzakelijk de formele procedures centraal staan. Hij erkent dat verdere, onderwijsinhoudelijke stappen nodig zijn om meer ruimte te geven aan de visie en bekwaamheid van professionals. Het onderwijsinhoudelijke debat is er echter allereerst bij gebaat dat de formele procedures en eisen helder zijn. De initiatiefnemer constateert dat dit helaas te weinig het geval is.

Planning en alternatieven

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 initiatiefnemer onderkent 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 recht te doen 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 initiatiefnemer 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 initiatiefnemer vindt het waarborgen van de positie van professionals in het onderwijs van groot belang. Hij sluit 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 initiatiefnemer 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. Dat is de reden waarom de definitie van professionals in de toelichting breder is dan enkel de leraar. Inmiddels is echter ook beleid in ontwikkeling om de positie van professionals in 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 heeft de initiatiefnemer in de toelichting aangegeven dat in het toezicht waar nodig ook de rol van bestuur en schoolleiding ten opzichte van leraren een kritisch aandachtspunt dient te zijn.

Met de AOb onderkent de initiatiefnemer het belang van nauwe betrokkenheid van personeel en schoolleiding bij de resultaten van 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. Graag ontvangt de initiatiefnemer van de Raad van State advies of, en zo ja, welke nadere regeling van dit belang voorkeur verdient.

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 dientengevolge 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 heeft de initiatiefnemer aangegeven dat hij een integrale beoordeling van de bestaande deugdelijkheidseisen uit het oogpunt van zorgvuldigheid in dit wetsvoorstel niet wenselijk vindt. Het betreft immers een veelomvattend proces, waarbij bijvoorbeeld ook concrete eisen aan tussenschoolse opvang (het overblijven) betrokken zijn. Het gaat in dat

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

proces zowel om de vraag of bestaande deugdelijkheidseisen wenselijk zijn als om de vraag of eisen die onvoldoende in deugdelijkheidseisen verankerd zijn alsnog wettelijk geregeld moeten worden. De initiatiefnemer vindt die integrale beoordeling in het kader van dit wetsvoorstel niet wenselijk, maar ook niet noodzakelijk. De bestaande deugdelijkheidseisen zijn namelijk ruim voldoende voor een slagvaardige inrichting van het toezicht, zodat door het wetsvoorstel geen risico's ontstaan voor de kwaliteit van het toezicht. Dat geldt bijvoorbeeld ook ten aanzien van de punten die door BON en LIA worden benoemd.

De initiatiefnemer heeft echter begrip voor de wens om meer duidelijkheid te krijgen over de concrete gevolgen voor het toezicht zoals dat op dit moment functioneert. Hieronder zal hij daarom beknopt aangeven hoe de kwaliteitsaspecten uit de WOT en de uitwerking daarvan in het toezichtskader zich naar zijn mening verhouden tot de bestaande deugdelijkheidseisen. De volgende kwaliteitsaspecten zijn geregeld in artikel 11, derde lid, van de WOT:

a. leerstofaanbod

Dit onderdeel kan de wettelijke bepalingen inzake bijvoorbeeld kerndoelen en burgerschapsonderwijs bestrijken. 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 eigenlijk geen aanknopingspunten in de sectorwetten te vinden. De school is verplicht in de schoolgids een veiligheidsbeleid op te nemen en om bijvoorbeeld 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).

d. schoolklimaat

Zie toelichting bij onder c.

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.

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 inspectie heeft inmiddels haar toezicht gewijzigd, maar ook de nieuwe criteria dat observaties structureel en gestandaardiseerd moeten zijn lijken voor discussie vatbaar.

h. kwaliteit van het onderwijspersoneel

Voor de onder dit aspect genoemde punten bestaan wettelijke bepalingen, namelijk inzake bevoegdheid en bekwaamheid en de duurzame borging van de kwaliteit van het onderwijspersoneel. Voor een verdergaande normering bestaat geen basis.

In aanvulling hierop wil de initiatiefnemer twee nog 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 initiatiefnemer ondersteunt 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 dat expliciet verwoord wordt dat de beoordelingsaspecten die de inspectie hanteert zijn terug te voeren op deze wettelijke deugdelijkheidseisen.

Initiatiefnemer onderkent 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 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 initiatiefnemer is van mening dat de inspectie zowel een controlerende als een stimulerende taak dient te blijven houden. Met die combinatie van taken kunnen scholen worden gecontroleerd op het voldoen aan de vereiste basiskwaliteit en kan verdere verbetering van de kwaliteit 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. Naar aanleiding van de opmerking van de NMV heeft de initiatiefnemer besloten de taken van de inspectie in de WOT te verduidelijken. De initiatiefnemer is van mening dat de inspectie waardevolle inzichten kan delen met betrekking tot voorgenomen beleid en naar aanleiding van de invoering van wetgeving. Een officiële taak met betrekking de toetsing van de uitvoerbaarheid van plannen lijkt hem 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 initiatiefnemer onderkent 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 initiatiefnemer vindt het van belang dat betrokken organisaties tijdig en adequaat worden geïnformeerd over onderwerpen die ter bespreking voorliggen. Naar aanleiding van de consultatie heeft de initiatiefnemer besloten de bepaling inzake het inspectierapport uit te breiden naar het ringenoverleg en de toezichtskaders.

Inbreng en overleg inspectie

De initiatiefnemer heeft het conceptwetsvoorstel voorgelegd aan de inspectie en naar aanleiding daarvan met de inspectie gesproken. Bovendien heeft de inspectie een schriftelijke inbreng geleverd. Graag geeft de initiatiefnemer 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 verwijst de initiatiefnemer 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 inspectie benoemt hier een principiële punt, namelijk de aansturing van het onderwijs. Allereerst merkt de initiatiefnemer op dat het onder meer juridisch gezien 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 ongelukkig 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 deugdelijkheidseisen van vakkundige leraren. Voorts is het goed om te beseffen welk omvangrijk aanvullend pakket aan voorschriften inmiddels in deugdelijkheidseisen is opgenomen.

Vanuit onderwijsinhoudelijk perspectief plaatst de initiatiefnemer 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 kwaliteit een complex en geenszins waardenvrij begrip is. De initiatiefnemer wijst er bijvoorbeeld op dat tijdens de bekende onderwijsvernieuwingen bepaalde didactische concepten als noodzakelijk en evident zijn 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 initiatiefnemer was de wetgever hiervan bij het opstellen van de WOT juist doordrongen. De initiatiefnemer hecht 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 kunnen leerresultaten inderdaad een prominente rol spelen, maar als bekostigingsvoorschrift zijn zij ongeschikt.

De initiatiefnemer wijst 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. De initiatiefnemer vindt het voorts bedenkelijk dat, zo er in dezen al wetenschappelijke en empirische evidentie zou kunnen ontstaan, deze evidentie mede het gevolg is van de voorafgaande beleidsmatige keuze om zelf een leerstoel in dit domein te installeren. De initiatiefnemer is van mening dat een dergelijke proactieve opstelling de inspectie als uitvoerende dienst niet past.

Het wetsvoorstel doet niets af aan de mogelijkheden van de inspectie om de kwaliteit van scholen integraal in kaart te brengen en daarover te rapporteren. De kwaliteitsaspecten zijn daarbij echter overbodig. Bovendien creëren zij schimmigheid over de grens tussen

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.

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 met betrekking tot de kwaliteit in algemene zin. De initiatiefnemer is ervan overtuigd dat de taken van de inspectie door het voorstel juist beter uit de verf zullen komen. Het bevreemdt de initiatiefnemer 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. Terwijl de kwaliteitsaspecten bedoeld waren voor het vormen van een integraal kwaliteitsbeeld bij alle scholen, geldt dit nu alleen nog voor scholen met verhoogd risico.

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 initiatiefnemer merkt 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 van 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 veronderstelt de initiatiefnemer dat de wetgever niet bedoeld zal hebben fundamentele besluiten als de keuze van indicatoren voor een (zeer) zwakke school aan het onderwijsveld over te laten. In ieder geval is de initiatiefnemer van mening dat de wetgever hierover uitsluitsel 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 initiatiefnemer heeft aangegeven dat het inspectierapport ingrijpende gevolgen kan hebben, zeker sinds sprake is van het invoeren van de oordelen zwakke of zeer zwakke school. Hij is van mening dat steviger rechtsbescherming gelet op die ontwikkeling 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 hem 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. Het argument dat scholen een civiele procedure kunnen starten verliest aan kracht nu blijkt dat de

overheid dit uitgangspunt in afnemende mate op zichzelf toepast. De initiatiefnemer wijst bijvoorbeeld op de uitbreiding van de bestuurlijke aanwijzingsbevoegdheid van de minister, terwijl in de situaties waarop deze bevoegdheid ziet een civiele procedure veelal de aangewezen weg zou zijn. 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, onderdelen A en B

De definitie van het ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit wordt verhelderd, in samenhang met de regeling van het oordeel (zeer) zwak onderwijs.

Het huidige toezichtskader en het onderwijsbeleid hanteren het uitgangspunt dat de kwaliteit van het onderwijs breder is dan de leerresultaten voor rekenen en taal. Toch heeft de wet op onderdelen momenteel een beperktere strekking. Het uitgangspunt is namelijk dat het bevoegd gezag reeds tekort schiet in haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs wanneer de leerresultaten tekortschieten (artikel 10a, eerste lid, WPO en artikel 23a1, eerste lid WVO). Ook het opschrift van deze artikelen en de formulering van artikel 23a1, derde lid, van de WVO formuleert deze beperktere strekking. De verwijzing naar het ernstig of langdurig tekortschieten van de leerresultaten als bedoeld in het eerste lid van deze artikelen wordt bovendien afwijkend geformuleerd in de WPO en de WVO. Tot slot wordt in deze artikelen geen verbinding gelegd met het begrip zeer zwakke school.

Het wetsvoorstel wijzigt allereerst het opschrift van de betreffende artikelen. Bovendien wordt in het eerste lid vastgelegd dat bij zeer zwak onderwijs ten minste sprake is van het tekortschieten van leerresultaten, maar dat ook andere aspecten aan de orde moeten zijn. In het eerste lid wordt de grondslag gelegd voor de nadere invulling bij AMvB van het oordeel zwak en zeer zwak onderwijs. Deze oordelen dienen gebaseerd te zijn op deugdelijkheidseisen. Hoewel verwijzingen naar het oordeel zwak onderwijs in de wet verder niet voorkomen, wordt dit oordeel opgenomen om een grondslag te bieden voor het publiceren van dit oordeel en het plaatsen van scholen op een lijst.

De Wet primair onderwijs BES en de Wet voortgezet onderwijs BES kennen geen deugdelijkheidseis inzake het tekortschieten van leerresultaten, maar kennen wel bepalingen voor het informeren van ouders bij een zeer zwakke school. In deze wetten wordt daarom volstaan met het opnemen van een grondslag voor de oordelen zwak en zeer zwak onderwijs.

Artikel VI

Onderdeel A

Met dit onderdeel worden de taken van de inspectie opnieuw gedefinieerd conform de in de toelichting omschreven bedoeling. De volgorde van de in artikel 3, tweede lid, onderdelen a en b, bedoelde taken wordt gewisseld. Onderdeel a bevat de primaire taak van de inspectie, namelijk het beoordelen en bevorderen van de basiskwaliteit, zoals vervat in stelsel van bij of krachtens onderwijswet gegeven voorschriften. Onderdeel b bevat de taak van de inspectie om de onderwijskwaliteit in algemene zin te bevorderen.

Onderdeel B

Dit onderdeel bevat een noodzakelijke aanpassing in verband met de gewijzigde definitie van

de taken van de inspectie. Personen die bij een instelling werkzaam zijn kunnen signalen doorgeven aan de inspectie wanneer zij van mening zijn dat de kwaliteit tekortschiet. Ten aanzien van de melding wordt in algemene zin gesproken over de kwaliteit van het onderwijs, aangezien van deze personen niet verwacht kan worden dat zij inzicht hebben in de aard en de omvang van de basiskwaliteit. Bij de vraag of de instelling daadwerkelijk tekortschiet in de kwaliteit zijn echter alleen de wettelijke voorschriften relevant. De inspectie onderzoekt of er een redelijk vermoeden is dat de instelling tekortschiet in de naleving van de basiskwaliteit.

Onderdeel C

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 toezichtskaders 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 D

Artikel 11 van de WOT regelt de werkwijze van de inspectie bij het (nader) onderzoek. Het wetsvoorstel legt vast dat de inspectie naar aanleiding van het onderzoek haar bevindingen bekend maakt. Die bevindingen vallen uiteen in een oordeel over de naleving van wettelijke voorschriften en opmerkingen op grond van de stimulerende taak van de inspectie.

Verder preciseert het wetsvoorstel dat alleen ten aanzien van de wettelijke voorschriften van tekortschieten sprake kan zijn.

Het huidige tweede lid van artikel 11 regelt de inhoud van het risicogerichte toezicht, in relatie tot het uitgangspunt van artikel 12 dat de inspectie in principe uitgaat van openbare verantwoordingsinformatie. De subonderdelen b en c komen onvoldoende overeen met de indicatoren uit het huidige toezichtskader, dat de bedoeling van de herziene WOT adequaat weergeeft. De wet wordt op dit punt verduidelijkt. Overigens maakt initiatiefnemer erop attent dat het onderdeel financieel toezicht momenteel onvoldoende basis lijkt te hebben in de sectorwetgeving. Het onderwerp staat door diverse misstanden in het brandpunt van de belangstelling. De wettelijke grondslag zou op dit punt nader moeten worden bezien. Dit onderwerp gaat de strekking 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 waarbij alle relevante bepalingen aan de orde kunnen komen. Scholen moeten immers ten aanzien van alle punten waarvoor wettelijke kwaliteitseisen gelden aanspreekbaar zijn. Het is onnodig en onwenselijk op voorhand een beperking aan te brengen door middel van een aantal kwaliteitsaspecten.

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 reeds vastgelegd in het toezichtskader en is geformuleerd op verzoek van de Tweede Kamer.

Onderdelen E, I, J en K

Deze onderdelen bevatten technische aanpassingen.

Onderdeel F

Dit onderdeel wijzigt de procedure voor de vaststelling van toezichtskaders. De vaststelling gebeurt door de minister. Om de professionele zelfstandigheid van de inspectie zoveel mogelijk recht te doen, zal de inspectie een voordracht doen voor het toezichtskader. Met oog daarop overlegt de inspectie ook met het onderwijsveld. Voordat de minister het toezichtskader kan vaststellen, wordt het toezichtskader overgelegd aan de Staten-Generaal. Hier wordt aangesloten bij de gebruikelijke termijn van vier weken. Het wetsvoorstel regelt ook dat de inspectie zowel in het toezichtkader als in de informatievoorziening ten behoeve van het ringenoverleg duidelijk maakt welke wettelijke taak aan de orde is en welke voorschriften ten aanzien van de naleving van wettelijke voorschriften van toepassing zijn.

Onderdelen G, H en L

Artikel 14, eerste lid, van de WOT regelt momenteel dat de inspectie niet alleen bij niet-naleving van wettelijke voorschriften, maar ook bij het ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs de minister informeert en zo nodig voorstellen doet. De term ernstig of langdurig van kwaliteit stamt reeds uit de WOT zoals die luidde voordat de wijzigingen uit het wetsvoorstel goed onderwijs, goed bestuur (31 828) in werking zijn getreden. Wanneer in de sectorwetten dezelfde terminologie gebruikt wordt (artikel 10a WPO en artikel 23a1 WVO) is de strekking dus 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 - kan de strekking van deze terminologie in de WOT breder zijn. 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.⁸¹ Aangezien deze brede strekking niet overeenkomt met de bedoeling van het wetsvoorstel komt het ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit in artikel 14 te vervallen. Volstaan kan worden met de niet-naleving van wettelijke voorschriften, waaronder ook het ernstig of langdurig tekortschieten als bedoeld in de sectorwetten valt.

Om duidelijk te maken dat in de WOT de oorspronkelijke definitie van het ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit niet meer van toepassing is, wordt in artikel 13a toegevoegd dat de definitie uit de sectorwetten bedoeld is. Met betrekking tot de voorschoolse educatie komt het ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit ook te vervallen en wordt in lijn met de voorgestelde inrichting van de WOT gekozen voor het tekortschieten in de naleving van bij of krachtens de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen gestelde bepalingen. Die regeling sluit ook beter aan bij de taak van de inspectie om de kwaliteitsvoorwaarden te beoordelen. Evenals de melding aan de minister heeft de inspectie een discretionaire bevoegdheid om te bepalen wanneer melding aan het college nodig is. Niet elke tekortkoming hoeft, ongeacht aard en ernst, direct gemeld te worden.

Onderdeel M

In het tweede lid van artikel 20 wordt momenteel de informatie over wettelijke bepalingen in het kader van het nalevingstoezicht geregeld. Het wetsvoorstel regelt dat ten aanzien van de controlerende taak altijd verwezen wordt naar wettelijke voorschriften, dus niet alleen

⁸¹ Kamerstukken II 2000-2001, 27 783, nr. 3, p. 35.

wanneer sprake is van niet-naleving. In het inspectierapport zal ook een helder onderscheid aangebracht moeten worden tussen het deel van het toezicht dat berust op wettelijke voorschriften en de opmerkingen die voortkomen uit de stimulerende taak van de inspectie.

Subonderdeel 3 bepaalt dat beroep open staat tegen een inspectierapport dat tot een oordeel zwak of zeer zwak onderwijs leidt. Het inspectierapport wordt aangemerkt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Deze regeling is naar zijn aard niet van toepassing op de voorschoolse educatie, de kenniscentra beroepsonderwijs en bedrijfsleven en het hoger onderwijs.

Artikel VII en VIII

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

Bisschop