

Vergaderjaar 2014–2015

33 862

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

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 april 2015

I ALGEMEEN

De initiatiefnemers danken de leden van de fracties van de VVD, PvdA, SP, CDA, D66, ChristenUnie en de SGP voor hun inbreng. Het heeft de initiatiefnemers verheugd dat deze leden met waardering, belangstelling of veel interesse kennis hebben genomen van het wetsvoorstel. Naar de mening van de initiatiefnemers zijn de gestelde vragen dienstbaar aan het debat over de kwaliteit van het onderwijs. Alvorens zij overgaan tot de beantwoording willen zij naar aanleiding van het verzoek van de leden van de VVD-fractie eerst een algemeen kader geven inzake de kwaliteit van het onderwijs, de verbetercultuur en de verhouding tussen overheid, onderwijs en samenleving. Zij besluiten dit kader met een toelichting op de nota van wijziging waarvan deze nota naar aanleiding van het verslag vergezeld gaat.

De initiatiefnemers delen met de leden van de VVD-fractie het uitgangspunt dat vrijheid van onderwijs en professionele ruimte geen vrijblijvendheid betekenen. Professionals dienen hun verantwoordelijkheid te nemen binnen een wettelijk kader. Een normstellend kader is nodig om een minimumniveau van onderwijs te waarborgen. Deze normen kunnen duidelijkheid bieden aan professionals en aan de samenleving. Van scholen wordt ook transparantie verwacht over het onderwijs dat verzorgd wordt. De professionele ruimte kan tot ontplooiing komen door de dialoog met de samenleving en door kwaliteitsoordelen van de overheid of andere instanties. De initiatiefnemers betwisten echter dat professionele ruimte *tot stand komt* door transparantie, kwaliteitsoordelen en dialoog. De erkenning van de professionele ruimte gaat hieraan principieel vooraf, vanuit het besef dat het onderwijs en de daarmee beoogde resultaten zonder professionals niet tot stand komen. Die erkenning is overigens ook juridisch verankerd in de Grondwet. De vrijheid van onderwijsgeven is het uitgangspunt, het toezicht en de kwalitatieve voorwaarden volgen daarop voor zover noodzakelijk.

Met de leden van de VVD-fractie onderschrijven de initiatiefnemers het belang van een verbetercultuur, waarin de door hen genoemde drieslag van visie, onderwijsprogramma en resultaten een belangrijke plaats heeft. De initiatiefnemers wijzen erop dat belangrijke elementen van deze verbetercultuur wel degelijk in deugdelijkheidseisen zijn vervat. Het schoolplan is hierbij een centraal element. De school is onder meer verplicht periodiek in het schoolplan te beschrijven wat haar visie is op het onderwijs, hoe het onderwijsprogramma zodanig wordt vormgegeven dat aan de wettelijke opdrachten wordt voldaan, welke eigen opdrachten de school heeft en op welke wijze wordt gecontroleerd of de beoogde kwaliteit wordt gerealiseerd. Dat het niet blijft bij een papieren tijger blijkt uit de zorgplicht voor het bevoegd gezag om aan de hand van het schoolplan ook daadwerkelijk kwaliteit te realiseren. De door de leden van de VVD-fractie benoemde drieslag is dus onder meer in deze bepalingen te vinden.

De initiatiefnemers hebben de indruk dat deugdelijkheidseisen ten onrechte negatief worden afgeschilderd, namelijk als een te beperkte afvinklijst. Zij willen onder de aandacht brengen dat de deugdelijkheidseisen voor de overheid juist een cruciaal middel vormen, namelijk om minimumwaarborgen voor het onderwijs te stellen. Deugdelijkheidseisen waarborgen in ieder geval dat (de betrokkenheid bij) het onderwijs op specifieke punten op orde is, zoals de verplichting om na gesprek met ouders een ontwikkelingsperspectief vast te stellen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben of de verplichting om specifieke informatie in de schoolgids op te nemen. Bovendien hebben veel deugdelijkheidseisen geen statisch karakter. De initiatiefnemers hebben reeds gewezen op de bepalingen inzake het schoolplan. Als voorbeeld zou ook genoemd kunnen worden de verplichting om een leerlingvolgsysteem te gebruiken, in relatie tot de wettelijke opdracht om het onderwijs af te stemmen op de ontwikkeling van leerlingen. De dynamische werkelijkheid waarop deze verplichtingen zien, laat zich moeilijk verenigen met het karakter van een afvinklijst.

De initiatiefnemers zijn met de leden van de VVD-fractie van mening dat naast de deugdelijkheidseisen ook meer kwalitatieve aspecten centraal kunnen staan in het professionele gesprek op school, om gezamenlijk te kunnen werken aan het voortdurend verbeteren van het onderwijs. Ten behoeve van het vaststellen van het schoolplan zal de reikwijdte van het gesprek tussen professionals in de school breder zijn dan alleen de deugdelijkheidseisen. Vervolgens kan het resultaat van die professionele dialoog – vastgelegd in het schoolplan – ook van nut zijn in het gesprek tussen de school en de inspectie. In haar onderzoek kan de inspectie aan de hand van het schoolplan niet alleen het toezicht op de naleving van deugdelijkheidseisen vormgeven, maar ook vragen stellen over andere kwalitatieve aspecten. De inspectie zou bijvoorbeeld kunnen vragen waarom het feitelijke onderwijsaanbod sterk af lijkt te wijken van de visie van de school, waarom bepaalde ambities niet zijn gerealiseerd en of de gebruikte instrumenten voldoende bijdragen aan een verbetercultuur. Het wetsvoorstel kan dus niet zo begrepen worden dat betrokkenheid van de overheid gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs onwenselijk is.

De leden van de VVD-fractie hebben terecht opgemerkt dat de kern van dit wetsvoorstel zich richt op de verhouding tussen overheid en onderwijs. De initiatiefnemers zijn ervan overtuigd dat de kwaliteit van het onderwijs doeltreffender wordt bevorderd wanneer de taken van de inspectie transparanter zijn geregeld. Een transparanter regeling van het overheids-optreden is ook volgens de Afdeling advisering van de Raad van State en de Onderwijsraad noodzakelijk. Kernvraag is wanneer en in hoeverre de overheid een oordeel over het onderwijs mag vellen. De initiatiefnemers

merken op dat het ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs van groot belang is onderscheid te maken tussen de verantwoordelijkheid van de overheid en van de samenleving. De vraag van ouders of – zoals de leden van de VVD-fractie aangeven – het onderwijs aan hun kinderen het allerbeste is, kan door de overheid niet beantwoord worden. De kwaliteit van het onderwijs is namelijk afhankelijk van persoonlijke voorkeuren, levensbeschouwelijke overtuigingen en pedagogisch-didactische visies. De overheid kan niet treden in de vraag welke keuzes de beste zijn, dat is bij uitstek een oordeel dat in de samenleving bepaald moet worden.

Het is belangrijk om voor ogen te houden dat het begrip kwaliteit niet eenduidig is in de relaties tussen enerzijds professionals onderling en tussen scholen en ouders en anderzijds tussen scholen en de overheid. Terwijl in de eerstgenoemde relaties persoonlijke voorkeuren, levensbeschouwelijke overtuigingen en pedagogisch-didactische visies vaak vervloeien in een integrale voorstelling van kwaliteit, zal de overheid zich altijd rekenschap moeten geven van het feit dat kwaliteit een samengesteld begrip is. Kwaliteit bestaat uit wettelijke eisen en overige aspecten. Die tweeslag maakt het begrip kwaliteit voor de overheid eigenlijk moeilijk bruikbaar. De overheid kan van scholen wel eisen dat zij hun opvatting van kwaliteit beschrijven, maar een integraal oordeel over deze kwaliteit is niet mogelijk voor zover deze kwaliteit breder is dan de wettelijke eisen. De oordelen die in het kader van de toezichthoudende taak geformuleerd worden, dienen zich te beperken tot de vraag of het onderwijs goed genoeg is. De Afdeling advisering van de Raad van State geeft in haar advies aan dat het onderwijs grondwettelijk gezien goed is wanneer het bevoegd gezag voldoet aan de wettelijke eisen. De stimulerende taak van de inspectie kan slechts tot vrijblijvende bevindingen leiden. Gelet op het feit dat een officieel oordeel inbreuk maakt op de vrijheden van burgers, dient aan dergelijke oordelen een wettelijk voorschrift ten grondslag te liggen. Overigens laat het feit dat de overheid geen integraal oordeel over kwaliteit kan vellen onverlet dat de inspectie haar onderzoek zo integraal mogelijk kan uitvoeren.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of met de aanduiding «school» in de toelichting altijd het bestuur is bedoeld, merken de initiatiefnemers nog het volgende op. In juridische zin dient de overheid zich te richten tot het bevoegd gezag dat de school in stand houdt. De Afdeling advisering van de Raad van State en de Onderwijsraad adviseren op basis van dit uitgangspunt bijvoorbeeld het inspectierapport enkel naar het bevoegd gezag te sturen. In de praktijk richt de overheid zich vaak ook direct tot de scholen die onder het bevoegd gezag vallen. Het toezicht richt zich eveneens op de afzonderlijke scholen waarvoor het bevoegd gezag verantwoordelijk is. De Wet op het onderwijstoezicht (hierna: Wot) draagt de inspectie op jaarlijks het onderwijs aan elke instelling te onderzoeken (artikel 11, eerste lid). In dat onderzoek komen ook de professionals en andere betrokkenen in en bij de school aan bod. Ook zij zijn dus gesprekspartner van de inspectie. De initiatiefnemers betwisten dat geledingen als ouders en de medezeggenschapsraden hun verantwoordelijkheid voor het onderwijs niet kunnen nemen. Allereerst kunnen betrokkenen zich direct wenden tot de inspectie wanneer daar aanleiding voor is, bijvoorbeeld voor een klacht. Het vastgestelde inspectierapport wordt bovendien in de vijfde week na vaststelling openbaar gemaakt. Medezeggenschapsorganen kunnen het bevoegd gezag overigens vragen om alle informatie die voor de uitoefening van hun taak nodig is. Op basis daarvan kunnen zij het gesprek aangaan over het onderwijs.

De initiatiefnemers vinden het met de leden van de VVD-fractie begrijpelijk dat de samenleving wil weten hoe scholen presteren. In de Wot is daarom onder meer het uitgangspunt geregeld dat het toezicht erop gericht is betrokkenen te informeren over de ontwikkeling van het onderwijs, in het bijzonder van de kwaliteit (artikel 4, vierde lid). De inspectierapporten geven op schoolniveau belangrijke informatie en het jaarlijkse onderwijsverslag levert op landelijk niveau een wezenlijke bijdrage. Overigens hebben de leden van de VVD-fractie ten onrechte verondersteld dat openbaarmaking van inspectierapporten alleen in geval van een negatief oordeel dient te gebeuren. Ook de initiatiefnemers hechten aan bredere openbaarheid. De beperking tot negatieve oordelen ziet op de mogelijkheid om bezwaar en beroep aan te tekenen.

Naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad en in het licht van de inbreng van de genoemde fracties en de geconsulteerde organisaties hebben de initiatiefnemers het wetsvoorstel heroverwogen. Zij hebben aanleiding gezien om op een drietal kernpunten het voorstel te wijzigen:

1. Versterking van verantwoording en verbetercultuur

Met de Kwaliteitswet van 1998 is een systeem van verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs verankerd, waarvan een verbetercultuur een wezenlijk onderdeel vormt. De initiatiefnemers zijn van mening dat deze verantwoording en verbetercultuur beter gepositioneerd kunnen worden. Daarom wordt allereerst een duidelijke verbinding gelegd tussen het onderzoek van de inspectie en de verantwoording in het schoolplan. De kwaliteitsaspecten worden bovendien als elementen opgenomen in het schoolplan, voor zover deze nog niet verankerd zijn. Hiermee wordt ook tegemoet gekomen aan de behoefte om de kwaliteitsaspecten als leidraad voor het onderzoek te behouden.

2. Bredere definitie van de kwaliteit van het onderwijs

In het voorstel werd de kwaliteit van het onderwijs beperkt gedefinieerd als de naleving van wettelijke voorschriften. Hieraan kleefde het nadeel dat te weinig wordt aangesloten bij het brede kwaliteitsbegrip dat door scholen en in de samenleving wordt gebruikt. Bij nota van wijziging wordt nauwer aangesloten bij het spraakgebruik, waarin kwaliteit een integraal perspectief biedt. Van wezenlijk belang blijft dat de inspectie geen oordeel kan geven over dit integrale kwaliteitsbegrip, aangezien daarvan naast wettelijke voorschriften ook allerlei voorkeuren, visies en levensovertuigingen deel uitmaken.

3. Duidelijker onderscheid tussen toezicht en het stimuleren van de kwaliteit

In het voorstel werden de beoordelende en de stimulerende taak van de inspectie beschouwd als onderdelen van het toezicht. In lijn met de regeling van andere toezichthouders is er echter voor gekozen om een duidelijker onderscheid aan te brengen tussen toezicht en het stimuleren van de kwaliteit. Het toezicht richt zich enkel op de naleving van wettelijke voorschriften. Daarnaast heeft de inspectie de taak om de kwaliteit van het onderwijs in bredere zin te stimuleren.

1. Inleiding en achtergrond

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een oordeel over de ontwikkeling van het gedifferentieerd toezicht, waarin ook kwaliteitsoordelen als goed en excellent kunnen voorkomen. Zij vragen of het wetsvoorstel bedoeld is om deze ontwikkeling tegen te gaan. Ook de

leden van de SGP-fractie vragen in hoofdstuk 2 naar de relatie tussen het wetsvoorstel en de plannen van de regering voor het nieuwe toezicht. De initiatiefnemers merken op dat het wetsvoorstel niet strijdig is met de plannen van de regering voor het toezicht nieuwe stijl. Waar de regering heeft aangekondigd de inhoud van het toezicht, waaronder de risico-analyse, te willen wijzigen, richt dit voorstel zich vooral op de formele kaders en de taken van de inspectie. Evenals de regering stellen de initiatiefnemers zich daarbij ten doel het verhaal dat de school wil vertellen meer centraal te stellen, in plaats van een statische afvinklijst. Aangezien beide voorstellen zich echter richten op andere aspecten van het toezicht, zijn deze voorstellen niet van elkaar afhankelijk. Gelet op de in de toelichting beschreven problematiek achten de initiatiefnemers een voortvarende aanpak van groot belang.

Met betrekking tot de kwaliteitsoordelen merken de initiatiefnemers het volgende op. Zij zijn van mening dat de overheid zich in haar kwaliteits-oordelen dient te beperken tot de vraag of het onderwijs goed genoeg is. Naast deze deugdelijkheid van het onderwijs kan de overheid zich wel inspannen om de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen, maar het is niet aan haar om hieraan officiële oordelen te verbinden. De aanvullende kwaliteitsoordelen vallen echter buiten het bestek van dit wetsvoorstel. Wanneer aanvullende kwaliteitsoordelen toch nodig worden geacht, is het van groot belang dat hiervoor in ieder geval een deugdelijke wettelijke grondslag bestaat. Het is onwenselijk dat de inspectie – zoals dat bij de oordelen (zeer) zwakke school gebeurd is – zonder wettelijke grondslag zelf overgaat tot invoering van kwaliteitsoordelen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een reactie op de zorg van de Onderwijsraad dat het voorstel onbedoeld kan leiden tot een versmalling van de focus van scholen, doordat scholen zich primair gaan richten op het voldoen aan de wettelijke voorschriften. Brede vorming, maatschappelijke opdrachten en kwaliteitsverbetering zouden hierdoor onder druk kunnen komen te staan.

Met de leden van de ChristenUnie-fractie hechten de initiatiefnemers zeer aan het belang van brede vorming in het onderwijs. Het wetsvoorstel biedt scholen juist meer ruimte om deze brede vorming op hun eigen wijze uit te werken. In tegenstelling tot de Onderwijsraad vinden de initiatiefnemers het overigens niet bij voorbaat onwenselijk wanneer scholen zich *primair* richten op het voldoen aan wettelijke voorschriften. Daarmee wordt immers voldaan aan de basale waarborgen die de overheid voor het onderwijs noodzakelijk acht. Problematische situaties kunnen vooral ontstaan wanneer scholen zich *uitsluitend* richten op het voldoen aan de wettelijke voorschriften.

De initiatiefnemers bestrijden de suggestie die de Onderwijsraad wekt dat wettelijke voorschriften zich richten op makkelijk vast te stellen zaken en, daar nauw aan verbonden, de oneigenlijke tegenstelling die de Raad creëert tussen de wettelijke voorschriften en kwaliteitsverbetering. Zoals de initiatiefnemers in het algemeen deel van deze beantwoording hebben aangegeven, zijn de deugdelijkheidseisen moeilijk te typeren als beperkte afvinklijst. Naast leerresultaten bevatten deugdelijkheidseisen ook bredere opdrachten, zoals het burgerschapsonderwijs. Ook is aangegeven dat het proces van kwaliteitsverbetering bewust in de deugdelijkheidseisen is vervat. Scholen kunnen zich dus niet onttrekken aan hun verantwoordelijkheid voor dergelijke aspecten van kwaliteit en kwaliteitsverbetering. De initiatiefnemers herkennen zich overigens niet in het beeld dat scholen zich juist zouden willen onttrekken aan het bevorderen van (brede) kwaliteit.

Tot slot zij vermeld dat de inspectie in haar stimulerende taak ook aandacht kan besteden aan contextfactoren die niet in deugdelijkheidseisen zijn opgenomen, zoals het schoolklimaat en de verhouding tussen de didactische praktijk van de school en het schoolplan. De initiatiefnemers vinden echter dat oordelen over deze factoren niet gepast zijn, aangezien deze enkel in het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften thuis horen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een reactie op de kritiek van de Onderwijsraad dat de voorgestelde definitie van kwaliteit onbedoeld kan leiden tot meer en meer gedetailleerde wettelijke voorschriften. De initiatiefnemers ondersteunen de oproep van de Onderwijsraad om terughoudend te zijn met het stellen van nieuwe eisen, namelijk door deze slechts te formuleren wanneer zij noodzakelijk zijn. Op de vraag hoe deze terughoudendheid gewaarborgd kan worden, merken zij op dat het parlement zelf de meest cruciale rol vervult. Zij constateren echter dat het risico op meer en gedetailleerder voorschriften pas bewaarheid wordt wanneer de extra eisen die het parlement als gevolg van dit voorstel zou stellen talrijker zijn dan de normen die reeds op oneigenlijke wijze bovenop de deugdelijkheidseisen worden geformuleerd. Zij achten die situatie niet reëel. Zij wijzen er in dit verband op dat veel wetsvoorstellen die de afgelopen jaren bij het parlement aanhangig zijn gemaakt, juist leidden tot codificatie van wat door de inspectie in de praktijk normstellend is gehanteerd. Voor scholen betekent het winst wanneer niet langer wordt gewerkt met normstellende kaders die een wettelijke basis ontberen. Dat is conform de lijn die de Onderwijsraad ten tijde van het opstellen van de Wot heeft aangehouden. De initiatiefnemers zouden het opmerkelijk vinden wanneer de Onderwijsraad nu, vanuit de vrees dat het parlement op de geëigende wijze nieuwe deugdelijkheidseisen formuleert, liever vast zou houden aan de praktijk dat de inspectie op oneigenlijke wijze nieuwe eisen aan het onderwijs oplegt.

2. Achtergrond en ontwikkeling wettelijk onderwijstoezicht

De initiatiefnemers onderschrijven het inzicht van de leden van de PvdA-fractie dat het moeilijk is om minimumleerresultaten als zelfstandige deugdelijkheidseis te definiëren. De leden van de CDA-fractie wijzen er daarom terecht op dat het enkele feit dat leerresultaten voor rekenen en taal achterblijven, niet betekent dat het onderwijs zeer zwak is. Met de leden van de PvdA-fractie vinden de initiatiefnemers desalniettemin dat het raar zou zijn als de inspectie op het punt van de leerresultaten zou moeten zwijgen. Het voorstel leidt ook niet tot deze conclusie. Leerresultaten behouden een prominente plaats in het onderzoek van de inspectie. Leerresultaten vormen een belangrijk aanknopingspunt om het onderwijs te onderzoeken en het gesprek aan te gaan. Conform de bedoeling van de wetgever regelt het wetsvoorstel enkel dat minimumleerresultaten pas in combinatie met andere gerelateerde problemen grond voor een bekostigingssanctie vormen. Een werkbare en wettelijke norm voor toegevoegde waarde is tot op heden niet gevonden. Zorgvuldigheid is bij deze complexe materie dus geboden.

De initiatiefnemers herkennen de door de leden van de PvdA-fractie geschetste situatie dat scholen hun vrije ruimte vaak inperken door «een zelf opgelegde vorm van voorschrijvendheid», namelijk door sterke oriëntatie op lesmethoden. Hoewel in concrete situaties op goede gronden en met goede resultaten voor een bepaalde lesmethode gekozen kan worden, is in algemene zin de vraag gerechtvaardigd of de eigen kracht van professionals bij het ontwikkelen van lessen en methodes niet veel sterker aangesproken zou moeten worden. De initiatiefnemers hebben niet de indruk dat het middel hiertoe gelegen is in het bieden van

meer houvast aan leraren die minder afhankelijk van de methodes willen werken. Allereerst zullen juist deze leraren over het algemeen minder houvast nodig hebben. Bovendien wordt door een gedetailleerder curriculum de afhankelijkheid van leraren op een andere manier opnieuw bevestigd en gevoed, onder inperking van de ruimte van professionals. In plaats van meer ondersteuning van buiten verwachten de initiatiefnemers meer van de door hoogleraar Van Oostrom in de door deze leden aangehaalde SLO-notitie gewezen richting: geen dikkere boeken, maar dikkere leraren.¹ Het onderwijs kan alleen naar een hoger plan getild worden wanneer leraren in voldoende mate de ruimte die zij hebben, weten in te vullen. Overigens beoogt het voorstel de ruimte van scholen te vergroten door de grenzen te verduidelijken, niet door wettelijke eisen te schrappen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe het voorstel tegemoet komt aan kritiek op het risicogerichte toezicht en op welke manier rekening wordt gehouden met kwaliteitsverschillen tussen scholen.

De initiatiefnemers hebben geen kritiek op het model van risicogericht toezicht. Met dit model wordt rekening gehouden met verschillen tussen scholen. Op basis van een jaarlijkse risicoanalyse wordt alleen aanvullend onderzoek verricht wanneer de indicatoren hiervoor aanleiding geven. De initiatiefnemers vinden dat een goede gedachte, mits ten minste elke vier jaar een bezoek aan elke instelling plaats vindt. Laatstgenoemde norm wordt met dit voorstel wettelijk verankerd. Omdat het risicotoezicht voornamelijk gebaseerd is op een bureau-analyse bestaat namelijk het risico dat belangrijke elementen van het onderwijs buiten beeld blijven. Het is daarom belangrijk voor de inspectie om periodiek in elke instelling aanwezig te zijn. Met dit bezoek krijgt bovendien de stimulerende rol van de inspectie bij alle instellingen gestalte.

De initiatiefnemers hebben in toelichting ook verwezen naar de kritische beschouwing die dr. M.C.M. Ehren over *de inrichting* van het risicogericht toezicht heeft geschreven. Zij benoemt terecht dat een risicoanalyse die sterk leunt op leerresultaten het risico kent dat problemen te laat aan het licht komen, bijvoorbeeld als gevolg van een geruimere tijd falend kwaliteitsbeleid. Om dit manco te verhelpen zijn meer prospectieve indicatoren nodig. De regering heeft in haar brief over bestuurskracht in het onderwijs aangegeven dergelijke vooruitkijkende indicatoren te willen ontwikkelen.² De initiatiefnemers verwachten dat deze in het wetsvoorstel tot invoering van het gedifferentieerd toezicht worden opgenomen. Zij volstaan er daarom mee de wettelijke inrichting van het risicogericht onderzoek in overeenstemming te brengen met de geldende indicatoren.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot ontwikkelingen met betrekking tot autonomie en kwaliteit in de afgelopen decennia. Zij vragen of het voorstel voldoende recht doet aan het belang van verantwoording en een verbetercultuur.

De initiatiefnemers hebben zich, evenals de Onderwijsraad, rekenschap gegeven van de ontwikkelingen in het onderwijs en het toezicht van de afgelopen decennia, met name sinds de zogeheten Kwaliteitswet van 1998 (Stb. 1998, 398). Met de Kwaliteitswet wordt in vervolg op de toegenomen autonomie van scholen de verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs versterkt, met name door invoering van de zorgplicht voor kwaliteit, het schoolplan en de schoolgids. Na deze Kwaliteitswet noemen de initiatiefnemers als belangrijke wettelijke maatregelen de invoering van de Wet op het onderwijstoezicht in 2002 (Stb. 2002, 387), het vastleggen van minimumleerresultaten als deugdelijkheidseis in 2010 (Stb. 2010, 80), de invoering van referentieniveaus in 2010 (Stb. 2010, 194) en het

¹ SLO, «Leerplan voor het funderend onderwijs. Een verkennende notitie», p. 4.

² Kamerstukken II 2012–2013, 33 495, nr. 10, p. 20.

verplichten van een eindtoets en een leerlingvolgsysteem in 2014 (Stb. 2014, 13). Zij constateren echter dat de samenhang tussen deze maatregelen onvoldoende aanwezig is (de relatie tussen schoolplan en toezicht), dat wezenlijke elementen uit het beleid in de wetgeving ontbreken (de grondslag voor zeer zwak onderwijs) en dat bepaalde voorschriften onvoldoende zijn aangepast aan genoemde wetswijzigingen (de elementen van het schoolplan). De initiatiefnemers menen dat aan het schoolplan, conform de oorspronkelijke bedoeling, een prominenter plaats kan toekomen in de verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs. Bij nota van wijziging wordt daarom geregeld dat het onderzoek van de inspectie aan de hand van het schoolplan wordt uitgevoerd. In het schoolplan wordt bovendien een duidelijker plaats toegekend aan instrumenten als het leerlingvolgsysteem. Hiermee worden de verbetercultuur en de verantwoording over het onderwijs beter geborgd.

3. Noodzaak van wetswijziging

De leden van de VVD-fractie en de PvdA-fractie vragen een reactie op het zogeheten onderscheid tussen «wat» en «hoe». De leden van de VVD-fractie vinden dat dit onderscheid niet te strikt opgevat moet worden, dat artikel 23 Grondwet niet misbruikt mag worden voor slecht onderwijs en menen dat het wetsvoorstel scholen de blik naar binnen laat richten. De leden van de PvdA-fractie vragen welke consequenties verbonden zijn aan de visie van de Onderwijsraad dat het onderscheid tussen «wat» en «hoe» geen goed richtsnoer is voor de taakverdeling tussen overheid en onderwijs.

De initiatiefnemers merken op dat de prominente rol van het onderscheid tussen «wat» en «hoe» in het rapport van de commissie-Dijsselbloem tegen de achtergrond van de onderzochte onderwijsvernieuwingen begrijpelijk is. Met de Onderwijsraad zijn zij van mening dat dit onderscheid nog steeds actueel is voor zover het aangeeft dat de overheid terughoudend dient te zijn ten aanzien van de pedagogisch-didactische vrijheid van scholen. Echter, zij constateren dat de verwarring over de verdere invulling van het onderscheid tussen «wat» en «hoe» flink is toegenomen. Zij wijzen er bijvoorbeeld op dat met een beroep op dit onderscheid niet alleen zaken als het curriculum, maar ook de te bereiken leerresultaten en de te gebruiken instrumenten zijn geschaard. Dat maakt het onderscheid inmiddels beperkt bruikbaar. Bovendien zijn zij met de Onderwijsraad van mening dat het «wat» vaak moeilijk te scheiden is van het «hoe». Zij wijzen erop dat een sterke nadruk op minimumleerresultaten bijvoorbeeld heeft geleid tot stevige discussies over didactiek, met name over het zogenoemde risico van *teaching to the test*. Ook kan de nadruk op minimumleerresultaten voor twee onderdelen van het curriculum gevolgen hebben voor de ruimte die scholen ervaren om hun bredere kwaliteitsvisie voluit uit te kunnen voeren.

Welke interpretatie ook van het onderscheid tussen «wat» en «hoe» gegeven wordt, het onderscheid benadrukt in ieder geval dat van de overheid een zekere terughoudendheid verwacht mag worden bij het treffen van (wettelijke) maatregelen. De toets op noodzakelijkheid van maatregelen is van groot belang. De initiatiefnemers onderschrijven de aanbeveling van de Onderwijsraad in haar advies *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem* dat de overheid zich meer moet richten op haar kerntaken (paragraaf 4.1). Zij zou zich voornamelijk moeten richten op de inhoud van het curriculum, de doelen en de randvoorwaarden voor deugdelijk onderwijs, de bekwaamheid van leraren en het functioneren van het stelsel als geheel. De manier waarop en de onderwijskundige middelen waarmee resultaten en doelen worden bereikt, dienen zoveel mogelijk vrij gelaten te worden. De initiatiefnemers ondersteunen voorts

het pleidooi van de Onderwijsraad dat het onwenselijk is om als reactie op de kritiek op eerdere onderwijsvernieuwingen bang te zijn voor elke vernieuwing in het systeem. Dat de wetgever zich niet door deze vrees heeft laten verlammen, blijkt bijvoorbeeld uit de invoering van passend onderwijs.

Uit de beschouwing van de leden van de VVD-fractie menen de initiatiefnemers op te kunnen maken dat met een naar binnen gerichte blik geen positieve houding van zelfevaluatie bedoeld is, maar een van de samenleving afgekeerde attitude. Het is hun niet duidelijk op basis waarvan deze leden tot de conclusie zouden kunnen komen dat een dergelijke negatieve houding door het wetsvoorstel wordt bevorderd. Het voorstel benadrukt in plaats van een blik naar binnen juist de blik naar buiten, namelijk door versterking van de verantwoording over het onderwijs dat wordt verzorgd.

Overigens onderschrijven de initiatiefnemers de lezing van de leden van de VVD-fractie dat in artikel 23 Grondwet bewust waarborgen zijn opgenomen om slecht onderwijs te kunnen voorkomen. Dit artikel kan dus niet misbruikt worden voor slecht onderwijs. Zij onderschrijven daarom de strekking van de motie-Elias dat voorkomen moet worden dat kwalitatieve misstanden in het onderwijs worden gelegitimeerd met een beroep op de vrijheid van onderwijs.³

De leden van de D66-fractie vragen aandacht voor het feit dat het begrip kwaliteit in het spraakgebruik een breder bereik heeft dan enkel de wettelijke voorschriften. Zij vragen of het gelijkstellen van de kwaliteit van het onderwijs met de naleving van wettelijke voorschriften de enig juiste oplossing is. Zij vragen specifiek of het begrip kwaliteit in het schoolplan niet beter gehandhaafd kan worden, zodat bevorderd wordt dat scholen hun verantwoordelijkheid voor kwaliteit in brede zin blijven nemen.

De initiatiefnemers zijn met deze leden van mening dat de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag verder strekt dan alleen de naleving van wettelijke voorschriften en dat het goed is dat het bevoegd gezag in het schoolplan beschrijft wat zij onder kwaliteit verstaat. Zij onderkennen ook dat het begrip kwaliteit in het spraakgebruik een bredere strekking heeft dan de naleving van wettelijke voorschriften. Naar aanleiding van deze vragen en het advies van de Onderwijsraad hebben de initiatiefnemers het voorstel heroverwogen en hebben zij gezocht naar mogelijkheden om beter aan te sluiten bij het spraakgebruik met betrekking tot kwaliteit. Bij nota van wijziging hebben zij ervoor gekozen de term kwaliteit als breder begrip te hanteren naast de wettelijke voorschriften. Onder het begrip kwaliteit valt in de sectorwetten de brede visie van het bevoegd gezag, waarbij ten minste de wettelijke voorschriften aan bod komen. In de Wot is het gevolg van deze definitie dat het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs niet langer onder de toezichthoudende taak van de inspectie valt. Voor toezicht en overheidsoordelen zijn immers kenmerkend dat deze enkel betrekking kunnen hebben op wettelijke voorschriften.

3.1 Wettelijk kader

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of de regeling over kwaliteitszorg in de Wet educatie en beroepsonderwijs (artikel 1.3.6) een juridische basis biedt die zij wenselijk achten, merken de initiatiefnemers op dat het funderend onderwijs reeds vergelijkbare verplichtingen kent, die op onderdelen zelfs verder strekken en concreter zijn. Zij wijzen op de zorgplicht voor kwaliteit, in relatie tot het schoolplan en de school-

³ Kamerstukken II 2011–2012, 33 000 VIII, nr. 83.

gids. Zoals in hoofdstuk 2 in antwoord op vragen van de leden van de SGP-fractie is toegelicht, strekt het wetsvoorstel er mede toe de wettelijke borging van deze kwaliteitszorg beter vorm te geven en de relatie tussen deze kwaliteitszorg en het onderzoek van de inspectie aan te brengen.

Naar aanleiding van het verzoek van de leden van de PvdA-fractie is in de bijlage een overzicht opgenomen van deugdelijkheidseisen voor het voortgezet onderwijs, vergelijkbaar met het overzicht voor het basisonderwijs in de memorie van toelichting. Voor het antwoord op de vraag of het voorstel tot meer voorschriften en minder professionele vrijheid zou kunnen leiden, verwijzen de initiatiefnemers naar de beantwoording van de vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie in hoofdstuk 1.

De leden van de SGP-fractie vragen een reactie op de indruk van de Onderwijsraad dat het wetsvoorstel voortkomt uit een specifieke opvatting, die te beperkt en eenzijdig wordt gevonden.

De initiatiefnemers hebben zich bij het wetsvoorstel rekenschap gegeven van het grondwettelijk kader waarbinnen de overheid zorg dient te dragen voor het onderwijs. De Afdeling advisering van de Raad van State ondersteunt deze lijn en komt op grond daarvan tot de conclusie dat een principiële herbezinning op het onderwijstoezicht noodzakelijk is. Het heeft de initiatiefnemers daarom bevreemd dat de Onderwijsraad het voorstel in juridische zin ook navolgbaar acht, maar dat zij onder verwijzing naar een maatschappelijke behoefte toch een andere koers aanbeveelt. De initiatiefnemers willen eveneens recht doen aan de maatschappelijke behoefte en zij willen de kwaliteit van het onderwijs in brede zin stimuleren, maar zij zien zich gehouden aan het vinden van een oplossing binnen de grondwettelijke kaders.

De leden van de SGP-fractie vragen naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad nog in hoeverre de taak van de inspectie door het voorstel beperkt wordt tot het toezicht op de naleving van deugdelijkheidseisen.

Het komt de initiatiefnemers voor dat de Onderwijsraad de mogelijkheden van de inspectie om op basis van het voorstel onderzoek te doen te beperkt voorstelt. Evenals in de huidige situatie zal de inspectie naast het toezicht op de naleving wettelijke voorschriften ten behoeve van het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs ook meer aspecten kunnen bezien en haar bevindingen hierover kenbaar maken.

3.2 Fantoomwetgeving en pseudoregels

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre alternatieve mogelijkheden dan het schrappen van de kwaliteitsaspecten bestaan om fantoomwetgeving te bestrijden.

De initiatiefnemers hebben inderdaad alternatieven overwogen voor het schrappen van de kwaliteitsaspecten uit de Wot. Zo heeft de VO-raad gesuggereerd dat mogelijk met verbetering van de communicatie kan worden volstaan. De initiatiefnemers menen echter dat – welke alternatieven ook gezocht worden – in ieder geval de kwaliteitsaspecten uit de Wot geschrapt moeten worden. De kwaliteitsaspecten nemen een prominente plaats in het inspectierapport in. Nu bij deze kwaliteitsaspecten naar de wettelijke grondslag in de Wot verwezen wordt en deze aspecten onderdeel zijn van het kwaliteitsoordeel, wordt bij scholen ten onrechte de indruk gewekt dat deze aspecten op gelijke voet staan met wettelijke eisen. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State heeft de initiatiefnemers gesterkt in de opvatting dat aan deze onheldere situatie een einde gemaakt moet worden. Naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad en de inbreng van de leden van de verschillende fracties en de geconsulteerde partijen hebben de initiatiefnemers echter overwogen of met het schrappen van de kwaliteitsaspecten

volstaan kan worden of dat aanvullende maatregelen nodig zijn. Zij merken dat de behoefte breed leeft om een expliciete wettelijke verankering te behouden van de functie van de kwaliteitsaspecten als leidraad voor het onderzoek. Naar aanleiding daarvan hebben zij besloten bij nota van wijziging de kwaliteitsaspecten te positioneren als elementen van het schoolplan, voor zover deze niet reeds verankerd zijn. Daarbij is meteen rekenschap gegeven van belangrijke wetswijzigingen in de afgelopen jaren, zoals de eindtoets en het leerlingvolgsysteem. Tevens is verankerd dat de inspectie het nader onderzoek en periodiek onderzoek verricht aan de hand van de elementen uit het schoolplan. Op deze wijze hopen zij ook aan de zorgen van de leden van de PvdA-fractie voldoende tegemoet gekomen te zijn.

De leden van de PvdA-fractie stellen vragen over de reikwijdte van het begrip onderwijskwaliteit en van de inspectietaak en vragen bevestiging dat een verenging tot de deugdelijkheidseisen niet gewenst is.

De initiatiefnemers bevestigen dat het wetsvoorstel niet betekent dat de verantwoordelijkheid van scholen voor onderwijskwaliteit beperkt wordt tot de deugdelijkheidseisen. Het bevoegd gezag draagt zorg voor de kwaliteit in bredere zin en dient haar visie in het schoolplan te beschrijven. Het voorstel bevestigt ook de mogelijkheid voor de inspectie om als kritische vriend actief te kunnen blijven. Doordat de toezichthoudende taak duidelijker wordt onderscheiden van de stimulerende taak is voor scholen inzichtelijker wanneer de inspectie als kritische vriend optreedt. Zij kan zich wel degelijk uitspreken over aspecten van onderwijskwaliteit die niet gedekt worden door deugdelijkheidseisen, maar deze bevindingen gelden niet als oordeel in het kader van de toezichthoudende taak. Voor een oordeel in het kader van toezicht is immers een wettelijke maatstaf vereist. Het risico op het ontstaan van een afvinkcultuur is op basis van het voorgaande niet groter dan momenteel het geval is.

De leden van de SP-fractie vragen wat scholen concreet merken van het wetsvoorstel, waarom de inhoud van het risicogerichte toezicht niet meteen gewijzigd wordt en of inspecteurs meer naar scholen toe zouden moeten gaan. Verder stellen zij de vraag in hoeverre oordelen als excellent in deugdelijkheidseisen te vatten zijn.

Door het wetsvoorstel wordt scholen allereerst meer duidelijkheid geboden over de verschillende taken van de inspectie. De onderzoekskaders van de inspectie zullen het onderscheid tussen toezicht houden en het stimuleren van de kwaliteit weerspiegelen. In het inspectierapport zal duidelijk aangegeven worden wanneer oordelen over wettelijke voorschriften aan de orde zijn, niet alleen wanneer sprake is van niet-naleving, en wanneer sprake is van bevindingen van de inspectie. Op basis van heldere informatievoorziening kunnen scholen hun profiel beter vormgeven.

Door het positioneren van het schoolplan als leidraad voor het onderzoek van de inspectie sluit het voorstel bovendien beter aan bij de opvattingen en ambities van scholen met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs. De inspectie neemt bij het onderzoek de visie en plannen van de school als uitgangspunt. Hierdoor wordt het risico beperkt dat scholen het onderzoek van de inspectie als een afvinklijst ervaren die beperkt recht doet aan de inspanningen van de school.

In antwoord op vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie in hoofdstuk 2 hebben de initiatiefnemers aangegeven het principe van risicogericht toezicht te onderschrijven, maar ook dat de structuur en de concrete invulling ervan risico's kent. Als tegenwicht voor deze structuur is het van belang dat inspecteurs regelmatig in de school aanwezig zijn. Om dit belang te onderstrepen wordt in de Wot verankerd dat de inspectie

ten minste elke vier jaar elke instelling bezoekt. Voorts vinden de initiatiefnemers het van belang dat de risicoanalyse meer prospectieve indicatoren kent, zodat de resultaten van de eindtoets inderdaad minder dominant zijn. De regering heeft aangegeven deze indicatoren te ontwikkelen. Aangezien de initiatiefnemers hechten aan een zorgvuldige, integrale afweging van deze indicatoren achten zij het niet verstandig tussentijds een gedeeltelijke wijziging door te voeren. Zij verwachten dat de regering het verankeren van deze indicatoren zal meenemen in het wetsvoorstel tot invoering van het gedifferentieerd toezicht.

In antwoord op vragen van de leden van ChristenUnie-fractie in hoofdstuk 1 zijn de initiatiefnemers ingegaan op gedifferentieerde kwaliteitsoordelen. Zij hebben benadrukt dat deze oordelen, mochten zij noodzakelijk geacht worden, in ieder geval dienen te berusten op een deugdelijke wettelijke grondslag. Het lijkt de initiatiefnemers schier onmogelijk hiervoor een betrouwbare en objectieerbare regeling te treffen.

De initiatiefnemers onderschrijven het belang dat de leden van de CDA-fractie hechten aan de bescherming van scholen tegen wisselende politieke meerderheden. Het voorstel leidt ertoe dat de wens van een politieke meerderheid minder gemakkelijk als wettelijke eis aan scholen gepresenteerd kan worden. Op de vraag van deze leden in hoeverre de beoordelende en de stimulerende taak van de inspectie en de bijbehorende documenten te scheiden zijn, merken zij op dat het scheiden van de taken vanuit het belang van rechtszekerheid van scholen noodzakelijk en werkbaar is. De normen die bij de beoordelende taak worden gesteld, dienen redelijkerwijs als toepassing van de wet te kunnen gelden. Inzichten die niet als toepassing van de wet kunnen gelden, kunnen enkel in het kader van de stimulerende taak aan bod komen. In haar onderzoekskaders verantwoordt de inspectie haar visie op de reikwijdte van beide taken. Het onderzoek in de praktijk zal wel een geïntegreerd karakter hebben, om bijvoorbeeld te voorkomen dat op specifieke punten dubbele gesprekken gevoerd moeten worden. In het inspectierapport dient de inspectie echter weer de vertaalslag te maken naar het onderscheid tussen beoordelen en stimuleren. Voor de initiatiefnemers staat het belang van het scheiden van de taken voorop, het scheiden van de documenten volgt daaruit.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een nadere toelichting op de achtergrond van fantoomwetgeving en hoe het verbeteren van de informatievoorziening zich verhoudt tot het gesprek over kwaliteitsverbetering.

De initiatiefnemers constateren dat fantoomwetgeving met name ontstaat wanneer scholen door de informatie die zij krijgen op het verkeerde been worden gezet. Scholen zouden dit risico kunnen vermijden door bijvoorbeeld met nauwkeurig onderzoek na te gaan in hoeverre de toezichtskaders te herleiden zijn tot de bedoeling van de wetgever. De initiatiefnemers zijn echter van mening dat scholen erop moeten kunnen vertrouwen dat de door de overheid gepresenteerde informatie een adequaat beeld geeft van hun vrijheden en verplichtingen. Zij hebben in de toelichting betoogd dat het allereerst de verantwoordelijkheid van de overheid is om scholen in het kader van de uitoefening van de inspectietaken van adequate informatie te voorzien. Goede informatievoorziening, en het vertrouwen hierin, vormt juist de basis voor het voeren van een gesprek over kwaliteitsverbetering.

De leden van de SGP-fractie vragen welke concrete gevolgen het wetsvoorstel voor de taakuitoefening van de inspectie heeft, nu de initiatiefnemers het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften als de primaire taak van de inspectie zien.

De initiatiefnemers antwoorden dat de inspectie ook op basis van wetsvoorstel breder actief kan zijn dan alleen het toezien op de naleving van wettelijke voorschriften. Het stimuleren van de kwaliteit van het onderwijs blijft voluit een taak van de inspectie. Het wetsvoorstel zal dan ook geen forse verschuiving betekenen in de tijdsbesteding van de inspectie. De kern van het voorstel betreft niet primair de verdeling van de tijd over de verschillende taken, als wel de afbakening van beide taken.

3.3 Status en functioneren kwaliteitsaspecten

De leden van de PvdA-fractie willen weten wanneer precies sprake is van zeer zwak onderwijs en of een preciezere omschrijving van zeer zwak onderwijs ertoe kan leiden dat scholen gefixeerd raken op dit oordeel in plaats van te werken aan kwaliteitsverbetering. Zij vragen of de initiatiefnemers dit risico onderkennen en hoe dit gevaar gepareerd wordt.

De initiatiefnemers merken op dat het wetsvoorstel niet beoogt een preciezere definitie van zeer zwak onderwijs te geven. Het voorstel regelt allereerst heel basaal dat er een wettelijke definitie van het oordeel zeer zwak onderwijs komt. Bovendien codificeert het voorstel het uitgangspunt van het huidige toezicht dat voor zeer zwak onderwijs sprake moet zijn van tekortschietende leerresultaten en andere problemen. Het wetsvoorstel voorkomt fixatie op criteria door niet op voorhand te vast te leggen welke aanvullende problemen tot het oordeel zeer zwak onderwijs leiden. Het criterium is dat de aanvullende problemen verband moeten houden met de tekortschietende leerresultaten. Het is aan de Minister om dat verband in een concrete situatie aannemelijk te maken, waarbij vanzelfsprekend ook de eisen van proportionaliteit en zorgvuldigheid meewegen. De initiatiefnemers kunnen zich voorstellen dat dit verband eerder aannemelijk wordt geacht wanneer sprake is van onbevoegd lesgeven in klassen waar zich kwaliteitsproblemen voordoen dan wanneer het bevoegd gezag enkel verzuimd heeft zich in de schoolgids te verantwoorden over de resultaten die met het onderwijs geboekt worden. Doordat het wetsvoorstel nog meer flexibiliteit en ruimte voor maatwerk biedt bij de beoordeling van zeer zwak onderwijs, neemt het door de leden van de PvdA-fractie geschetste risico op verstarring juist af.

De initiatiefnemers delen de visie dat ruimte voor variëteit in het onderwijsaanbod een groot goed is en dat niet van alle scholen hetzelfde onderwijs hoeft te worden geboden. Hoewel zij betwisten dat de kwaliteit van het onderwijs in hoge mate bepaald zou worden door transparantie, hechten zij met deze leden wel sterk aan het belang van transparantie. De inspectie bevordert transparantie door haar rapporten over het toezicht op het onderwijs en het stimuleren van de kwaliteit van het onderwijs. Het wetsvoorstel benadrukt daarnaast het belang om te werken aan transparantie via andere kanalen dan de inspectie, bijvoorbeeld door maatschappelijke initiatieven of projecten van onderwijsorganisaties. Het voorstel zou dus juist een stimulans kunnen betekenen voor projecten als Vensters voor verantwoording.

In reactie op de vraag van deze leden welke gevolgen het wetsvoorstel kan hebben voor de medezeggenschap, benadrukken de initiatiefnemers dat de wettelijke regeling inzake medezeggenschap ongewijzigd blijft. Evenals nu het geval is, strekt de activiteit van de medezeggenschap zich uit tot kwaliteit in de meest brede zin. Ten behoeve van de taakuitoefening kunnen medezeggenschapsgeledingen het bevoegd gezag om informatie verzoeken, waaronder de inspectierapporten. Het bevoegd gezag is gehouden die informatie te verschaffen.

De leden van de SP-fractie vragen naar de relatie tussen de indicatoren uit het toezichtskader, de kwaliteitsaspecten en de wettelijke voorschriften. Ook vragen zij in hoeverre daadwerkelijk alle wetten worden gecontroleerd.

Naar aanleiding van de consultatie hebben de initiatiefnemers in de memorie van toelichting (hoofdstuk 6) op hoofdlijnen een overzicht gegeven van de relatie tussen indicatoren, kwaliteitsaspecten en deugdelijkheidseisen. Als het gaat om de controle op alle wetten merken zij op dat in de taakuitoefening van de inspectie momenteel niet alle voorschriften gelijkelijk aan bod komen. Als het gaat om de kwaliteit van het onderwijs is het risicogericht onderzoek sterk geconcentreerd op de leerresultaten. In het nader onderzoek komen voorschriften aan bod die het onderwijsaanbod in bredere zin en de organisatie van het onderwijs betreffen. Tevens wordt standaard getoetst op de naleving van een aantal specifieke wettelijke normen, zoals de aanwezigheid van de schoolgids. Afhankelijk van het politieke klimaat staan wettelijke voorschriften soms meer of minder in de belangstelling. Voorschriften waarvan het bestaan door velen niet eens vermoed wordt, leiden vaak een slapend bestaan. Naar aanleiding van misstanden kan de aandacht voor bepaalde wettelijke normen overigens weer toenemen. De initiatiefnemers wijzen ter illustratie op de normen voor onderwijstijd in het voortgezet onderwijs en de positie van de examencommissie in het hoger onderwijs.

Met de leden van de D66-fractie vinden de initiatiefnemers dat scholen zich in eerste instantie dienen te verantwoorden aan de direct bij de school betrokkenen, zoals ouders en leraren. Ook het interne toezicht speelt een belangrijke rol. Het wetsvoorstel benadrukt dat de inspectie bij haar onderzoek aansluit bij de interne zorg voor en verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs. Medezeggenschapsraden hebben niet alleen een verantwoordelijkheid om bij te dragen aan het realiseren van de wettelijke voorschriften, maar vooral ook aan het realiseren van de visie en de eigen opdrachten van de school.

De initiatiefnemers antwoorden bevestigend op de vraag van de leden van de SGP-fractie of zich op grond van de huidige Wot een situatie kan voordoen waarin de inspectie oordeelt dat de kwaliteit ernstig of langdurig tekortschiet, maar waarin de overheid onvoldoende wettelijke gronden heeft om sancties te kunnen treffen. Deze situatie volgt uit de systematiek van de Wot, waarin de inspectie kwaliteitsoordelen geeft die de reikwijdte van de deugdelijkheidseisen te buiten gaan. De initiatiefnemers vinden het richting de samenleving moeilijk uit te leggen dat een toezichthouder spreekt over ernstig tekortschieten, terwijl de overheid vervolgens machteloos staat doordat een wettelijke basis voor het treffen van sancties ontbreekt. Het wetsvoorstel vermijdt deze problematische situaties door te regelen dat kwaliteitsoordelen enkel gegeven worden in het kader van het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften. Voor het overige kan de inspectie slechts haar bevindingen kenbaar maken.

3.4 Inbreuk op professionele vrijheid

De leden van de VVD-fractie vragen of de initiatiefnemers het een gemis zouden vinden wanneer de stimulerende en waarderende werking van het inspectieoordeel zou verdwijnen.

De inspectie oordeelt over de naleving van wettelijke voorschriften en stimuleert de kwaliteit van het onderwijs door haar bevindingen te rapporteren. De initiatiefnemers onderkennen dat deze oordelen en bevindingen voor docenten waardevol kunnen zijn, niet alleen wanneer het positieve waardering betreft. Het wetsvoorstel behoudt en bevestigt naast de beoordelende taak van de inspectie ook haar stimulerende taak. De inspectie kan bij beide taken haar opscherpende en waarderende rol richting docenten blijven vervullen. Waardering en kritiek zullen echter in belangrijke mate ook van andere geledingen en betrokkenen afkomstig zijn.

3.5 Kreupele definitie van onderwijskwaliteit

De leden van de VVD-fractie vragen naar de relatie tussen het wetsvoorstel en het maatschappelijke debat over de kwaliteit van het onderwijs en de hervorming van de deugdelijkheidseisen. Zij vragen ook of wetgeving niet eerder sluitstuk dan beginpunt dient te zijn. Eveneens vragen zij of het in wetgeving omschrijven van kwaliteit – namelijk de naleving van wettelijke voorschriften – de professionele ruimte van docenten juist kan belemmeren.

De initiatiefnemers vinden het debat over de kwaliteit en de inhoud van het onderwijs van groot belang. Het is waardevol dat het kabinet een maatschappelijke dialoog op gang heeft gebracht over toekomstgericht funderend onderwijs en dat gestreefd wordt naar een periodieke herijking van het curriculum. Het wetsvoorstel strekt er echter niet toe keuzes te maken ten aanzien van de inhoud van het curriculum en de deugdelijkheidseisen, maar beoogt de wijze waarop de op democratische wijze tot stand gekomen keuzes worden gepresenteerd richting scholen te verbeteren. Ongeacht de keuzes die gemaakt worden, dienen keuzes op juiste wijze aan scholen gepresenteerd te worden. De problemen in de huidige systematiek van het toezicht kunnen en moeten zo snel mogelijk opgelost worden. Het wetsvoorstel creëert daarmee tevens de bedding waarbinnen het debat over het onderwijs verder kan ontwikkelen. Ook docenten hebben baat bij en behoefte aan duidelijkheid. De initiatiefnemers wijzen erop dat kwaliteit hoe dan ook in hoge mate in wetgeving dient te worden verankerd, namelijk in het samenstel van deugdelijkheidseisen. Aangezien het voorstel niet tot nieuwe deugdelijkheidseisen leidt, wordt de professionele ruimte niet verder belemmerd. Integendeel, de initiatiefnemers zijn van mening dat de professionele ruimte wordt vergroot wanneer duidelijk wordt dat bepaalde normen geen verplichtend karakter hebben.

De leden van de SP-fractie vragen welke voorschriften naast leerresultaten tot het oordeel zeer zwak onderwijs kunnen leiden. Ook vragen zij hoe deze voorschriften op objectieve wijze kunnen worden beoordeeld.

Het wetsvoorstel dat aan de Afdeling advisering van de Raad van State is aangeboden, bevatte een grondslag om het oordeel zeer zwak onderwijs bij algemene maatregel van bestuur uit te werken. In het gewijzigde voorstel van wet is deze bepaling echter komen te vervallen. Het vooraf vastleggen van een aantal wettelijke voorschriften doet te weinig recht aan de sterk uiteenlopende situaties die bij kwaliteitsproblemen aan de orde kunnen zijn. Het is aan de Minister om aannemelijk te maken dat de school in verband met het tekortschieten van de leerresultaten ten minste tekortschiet in de naleving van een ander wettelijk voorschrift. Deze verantwoordelijkheid verschilt niet wezenlijk van de huidige situatie waarin de Minister een besluit neemt inzake de niet-naleving van andere wettelijke voorschriften dan die inzake leerresultaten, waarbij volledige objectiviteit vaak niet haalbaar is. Het besluit van de Minister kan echter onderworpen worden aan een rechterlijke toets. De initiatiefnemers kunnen zich voorstellen dat het verband tussen tekortschietende leerresultaten en het tekortschieten in de naleving van andere voorschriften eerder aannemelijk wordt geacht wanneer sprake is van onbevoegd lesgeven in klassen waar zich kwaliteitsproblemen voordoen dan wanneer het bevoegd gezag enkel verzuimd heeft zich in de schoolgids te verantwoorden over de resultaten die met het onderwijs geboekt worden.

3.6 Rechtsbescherming en informatievoorziening

De leden van de SP-fractie vragen of het wetsvoorstel effect heeft op het ingevoerde wetsvoorstel inzake de verbetertermijn voor zeer zwakke scholen. Zij vragen een reactie op de suggestie van een second opinion bij de beoordeling van een school.

Conform de regeling in het genoemde wetsvoorstel blijft de maximale termijn voor het nader onderzoek één jaar. In dit wetsvoorstel wordt vastgelegd dat scholen waarbij de leerresultaten langer dan een jaar ernstig of langdurig tekortschieten door de inspectie aan de Minister gemeld worden. Wanneer de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak is, dient de inspectie dit direct aan de Minister te melden.

De initiatiefnemers zijn van mening dat het van overheidswege faciliteren van een second opinion naast het oordeel van een toezichthouder niet wenselijk is. Het besluit om een bekostigingssanctie op te leggen op basis van zeer zwak onderwijs is vatbaar voor bezwaar en beroep. Het wetsvoorstel komt wel op andere wijze tegemoet aan de behoefte van een onafhankelijker onderzoek bij het oordeel zeer zwak onderwijs, namelijk door te regelen dat aan dit oordeel wettelijke voorschriften ten grondslag moeten liggen. De kwaliteitsaspecten vertroebelen het inspectieoordeel niet langer. Wanneer de toezichthouder zich bij dit ingrijpende oordeel enkel richt op de beoordeling van wettelijke voorschriften, neemt de behoefte aan een second opinion vanzelf af, zo menen zij.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom verdergaande rechtsbescherming van scholen nodig is en wat de voorgestelde maatregelen in de praktijk zullen betekenen. Tevens vragen zij waarom het rapport van de inspectie over de school niet openbaar gemaakt wordt. Zij vragen of het risico bestaat dat het rapport niet naar betrokken geledingen wordt verspreid.

Oordelen van toezichthouders kunnen verstrekkende gevolgen hebben. Sinds de inwerkingtreding van de Wot zijn de mogelijke negatieve gevolgen van het inspectieoordeel toegenomen. Het oordeel zeer zwakke school is geïntroduceerd door de inspectie. Dit oordeel kan forse reputatieschade opleveren voor scholen. De initiatiefnemers zijn van mening dat steviger rechtsbescherming hierbij gepast is. Er moet een effectief middel zijn om hiertegen in verweer te komen. Zij menen dat de rol van de klachtenadviescommissie hiervoor niet toereikend is. Deze commissie doet slechts aanbevelingen aan de inspectie en deze aanbevelingen hebben geen gevolgen voor de beslissing van de inspectie in een concrete zaak. Het wetsvoorstel sluit aan bij de praktijk die ook bij andere toezichthouders wordt gehanteerd. In het wetsvoorstel aanpak schijnconstructies stelt de regering voor om bij openbaarmaking van rapporten door de Inspectie SZW bedrijven eerst de gelegenheid te geven een bezwaarschrift in te dienen en een voorlopige voorziening aan te vragen voordat tot transparantie wordt overgegaan.⁴ Het onderhavige wetsvoorstel volgt deze lijn. Overigens gaat, evenals bij de inspectie SZW, aan vaststelling van een inspectierapport nog de mogelijkheden vooraf om een zienswijze kenbaar te maken. De initiatiefnemers verwachten dat scholen en de inspectie de fase van de zienswijze beter zullen benutten, ten einde juridisering te voorkomen. In de praktijk zal het instellen van bezwaar en beroep slechts voor een beperkt aantal scholen aan de orde zijn. Het inspectierapport wordt namelijk enkel als besluit aangemerkt wanneer sprake is van het oordeel zeer zwak onderwijs.

⁴ Kamerstukken II 2014–2015 34 108.

Als het gaat om de openbaarmaking van het inspectierapport merken de initiatiefnemers op dat medezeggenschapsgeledingen het bevoegd gezag om de benodigde informatie kunnen verzoeken, waaronder de inspectierapporten. De horizontale verantwoording kan op deze manier voldoende gestalte krijgen. Wellicht zullen veel scholen zelf besluiten tot actieve openbaarmaking van beide rapporten, bijvoorbeeld op de website van de school.

3.7 Betrokkenheid Minister en parlement

De leden van de D66-fractie vragen of met de voorhangprocedure voor toezichtskaders het risico bestaat dat de Minister in toezichtskaders nadere regels gaat opnemen die als deugdelijkheidseis verankerd behoren te worden dan wel geen plaats hebben in het toezichtskader omdat zij de kwaliteit in bredere zin dan de deugdelijkheidseisen beogen.

De initiatiefnemers merken op dat de mogelijkheden voor de Minister en het parlement om wijzigingen in toezichtskaders aan te brengen niet veranderen door het wetsvoorstel. De Minister heeft reeds de mogelijkheid om de inspectie aanwijzingen te geven en het parlement kan de Minister verzoeken een bepaalde aanwijzing te geven. Toezichtskaders worden vaak vooraf al aan het parlement overgelegd. Het wetsvoorstel codificeert die praktijk. Het blijft van groot belang dat Minister en parlement zich terughoudend opstellen ten aanzien van de werkwijze van de inspectie. Het feit dat een toezichtskader enkel de werkwijze voor het onderzoek van de inspectie op basis van de deugdelijkheidseisen beschrijft, geeft aan dat inhoudelijke normen aan het onderwijs niet door middel van toezichtskaders aan het onderwijs mogen worden opgelegd.

4. Aanscherping onderwijstoezicht

De leden van de VVD-fractie vinden het belangrijk dat de inspectie bij ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs rekening houdt met de mate waarin schoolbesturen willen meewerken aan een verbetertraject. Zij menen dat dit element door het wetsvoorstel komt te vervallen. Voorts menen zij dat een analyse van de huidige deugdelijkheidseisen wenselijk is.

De leden van de VVD-fractie, in navolging van de Onderwijsraad, veronderstellen ten onrechte dat de mate waarin het bevoegd gezag meewerkt aan een verbetertraject door het voorstel niet langer van belang is. Dit element is momenteel in de wet verankerd in het kader van de procedure na de constatering van het ernstig of langdurig tekortschieten van de leerresultaten. Wanneer scholen niet mee willen werken aan een verbetertraject is sprake van het ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs als bedoeld in de sectorwetten, wat aanleiding kan vormen tot het beëindigen van de bekostiging of het sluiten van de school. Dit procedurele element wordt omwille van de overzichtelijkheid van de betreffende wetsartikelen enkel verplaatst naar het artikel waarin de procedure voor het beëindigen van de bekostiging is geregeld.

Zoals de initiatiefnemers in paragraaf 3.5 in antwoord op deze leden hebben aangegeven, strekt het wetsvoorstel er niet toe keuzes te maken ten aanzien van de inhoud van het curriculum en de deugdelijkheidseisen, maar beoogt de wijze waarop de op democratische wijze tot stand gekomen keuzes worden gepresenteerd richting scholen te verbeteren. Uit het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State blijkt dat een principiële herbezinning op het onderwijstoezicht nodig is, die niet kan wachten tot een proces van herziening van de deugdelijkheidseisen afgerond is. Ongeacht de inhoud van de deugdelijkheidseisen dienen de structuur van het toezicht en de wijze waarop eisen richting scholen worden gepresenteerd op orde te zijn. De initiatiefnemers hebben zich er

overigens van vergewist dat het toezicht met de bestaande deugdelijkheidseisen voldoende slagvaardig kan blijven. Bovendien attenderen zij erop dat het wettelijk kader voortdurend in ontwikkeling is met het doel de waarborgen voor het onderwijs te actualiseren, zoals blijkt uit de invoering van een verplichte eindtoets en de behoefte om het veiligheidsbeleid nader te regelen.

De leden van de PvdA-fractie vragen in welke mate de vermelding van het veiligheidsbeleid in de schoolgids daadwerkelijk een veilige leeromgeving waarborgt. Ook vragen zij hoe wordt omgegaan met nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen die nog geen plaats hebben in de deugdelijkheidseisen. Tot slot vragen zij welke gevolgen het wetsvoorstel heeft voor de verplichting om burgerschapsonderwijs te verzorgen.

De initiatiefnemers hebben in antwoord op de leden van de VVD-fractie aangegeven dat het wettelijk kader voortdurend in ontwikkeling is met het doel om de waarborgen voor het onderwijs te actualiseren. Nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen kunnen leiden tot wetswijziging. De Onderwijsraad roept de wetgever wel op terughoudend te zijn met het formuleren van nieuwe deugdelijkheidseisen. Het feit dat de meerderheid van de scholen een bepaald onderwijskundig hulpmiddel hanteert, is bijvoorbeeld niet voldoende om een generieke verplichting te formuleren. Als het gaat om veiligheidsbeleid wijzen de initiatiefnemers op het wetsvoorstel dat hierop ziet en dat inmiddels door de Tweede Kamer is aanvaard.⁵ Het wetsvoorstel leidt tot een uitgebreider regeling van het veiligheidsbeleid van scholen. De bedoeling is te voorkomen dat veiligheidsbeleid blijft steken in een papieren werkelijkheid en dat scholen in de praktijk zorgdragen voor de sociale, psychische en fysieke veiligheid van leerlingen, onder meer door de verplichting om de veiligheid op school inzichtelijk te maken.

De initiatiefnemers merken op dat het wetsvoorstel de verplichting om burgerschapsonderwijs te geven ongemoeid laat. De wettelijke kaders waaraan scholen gehouden zijn, veranderen door dit voorstel niet.

De leden van SP-fractie vragen een toelichting op de opbouw van de wettelijke definitie van zeer zwak onderwijs en de rol die leerresultaten en wettelijke voorschriften daarin spelen.

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel – en van het huidige toezicht – is dat sprake is van zeer zwak onderwijs wanneer naast tekortschietende leerresultaten ook andere kwaliteitsproblemen spelen. Het wetsvoorstel codificeert dat uitgangspunt. Tekortschietende leerresultaten zijn dus geen voldoende voorwaarde voor het beëindigen van de bekostiging en functioneren niet als eigenstandige deugdelijkheidseis. Aan de omschrijving van zeer zwak onderwijs is voldaan wanneer de leerresultaten ernstig of langdurig tekortschieten en het bevoegd gezag ten minste één wettelijk voorschrift onvoldoende naleeft. Dit wettelijk voorschrift dient wel verband te houden met het tekortschieten van de leerresultaten. Welk wettelijk voorschrift tot het oordeel zeer zwak onderwijs leidt, kan per situatie verschillen. Aangezien de leerresultaten geen zelfstandige deugdelijkheidseis vormen, is er bij zeer zwak onderwijs geen sprake van dat het bevoegd gezag tekort moet schieten in de naleving van twee deugdelijkheidseisen, zoals de Afdeling advisering van de Raad van State en de Onderwijsraad ten onrechte lijken te veronderstellen. De leerresultaten vormen in het voorschrift inzake zeer zwak onderwijs enkel het element dat ertoe leidt dat bij niet-naleving van een wettelijk voorschrift meteen de zwaarste sanctie getroffen kan worden, indien geen reëel perspectief bestaat op verbetering.

⁵ Kamerstukken II 2014–2015, 34 130.

De leden van de CDA-fractie vragen een nadere toelichting op het begrip kwaliteit. Wie bepaalt die kwaliteit en valt de pedagogisch-didactische richting van de school daar ook onder, zo vragen zij. Eveneens vragen zij een reactie op de adviezen van de Onderwijsraad en de Afdeling advisering van de Raad van State op het punt dat scherpere keuzes tussen deugdelijkheidseisen en kwaliteitseisen nodig zijn.

Voor een toelichting op het begrip kwaliteit verwijzen de initiatiefnemers voornamelijk naar het algemeen deel van deze beantwoording. Het is primair de school die de invulling van het begrip kwaliteit bepaalt. Deze invulling dient wel zodanig te zijn dat ten minste voldaan wordt aan de wettelijke voorschriften. De pedagogisch-didactische richting van het onderwijs valt inderdaad ook onder het begrip kwaliteit. Het betreft een domein waarin de wetgever terughoudend dient te zijn met het stellen van eisen en waarin scholen een grotere mate van vrijheid genieten. Het wetsvoorstel brengt de grenzen van de pedagogisch-didactische vrijheid van scholen scherper aan het licht.

Als het gaat om het onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en kwaliteitsaspecten is het oordeel van de Onderwijsraad en de Afdeling advisering van de Raad van State niet eensluidend. Beide adviesorganen benadrukken dat een duidelijker onderscheid in de taakoefening van de inspectie noodzakelijk is. De Afdeling vraagt echter vooral aandacht voor de cruciale rol van de wettelijke voorschriften, terwijl de Onderwijsraad het accent meer legt op het belang van kwaliteitsverbetering. De initiatiefnemers menen met de nota van wijziging aan beide adviezen recht te doen. Enerzijds wordt het onderscheid tussen de taken van de inspectie verduidelijkt. Het toezicht wordt enkel gekoppeld aan de naleving van wettelijke voorschriften, terwijl de stimulerende taak betrekking heeft op de kwaliteit in bredere zin. De initiatiefnemers komen hiermee ook tegemoet aan de suggestie van de leden van de D66-fractie. Het belang van kwaliteitsverbetering wordt benadrukt door de kwaliteitsaspecten uit de Wot te laten terugkeren als elementen in het schoolplan, aan de hand waarvan de inspectie het onderzoek verricht.

De leden van de D66-fractie vragen naar een toelichting op de taak van de inspectie om de ontwikkeling van het onderwijs te bevorderen en hoe deze taak zich verhoudt tot het begrip kwaliteit. Zij vragen of het begrip kwaliteit niet te kunstmatig vermeden wordt.

De initiatiefnemers merken op dat het bevorderen van de ontwikkeling van het onderwijs inderdaad de kwaliteit in brede zin betreft, die uitgaat boven het wettelijk minimum. Bij nota van wijziging is ervoor gekozen consequent te spreken van «de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs». Deze term wordt in de Wot reeds een aantal keer gebruikt. Naast het stimuleren van de kwaliteit van het onderwijs aan de instellingen wordt hieronder ook de brede ontwikkeling van het onderwijs verstaan, bijvoorbeeld het functioneren van het stelsel.

4.1 Aanpassing taken en definitie onderwijskwaliteit

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom enkel een definitie van het oordeel zeer zwak is opgenomen, terwijl het voorstel ook spreekt over zwak onderwijs.

In het wetsvoorstel dat aan de Afdeling advisering van de Raad van State is aangeboden, werd ook gesproken over zwak onderwijs. Naar aanleiding van het advies is deze term echter komen te vervallen.

De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemers in te gaan op de risico's die door de Onderwijsraad worden geschetst. Daarnaast vragen zij of de veronderstelling van de Onderwijsraad klopt dat bij het oordeel zeer zwak onderwijs geen ruimte meer is voor het verbetertraject en dat de

Minister naar aanleiding van een specifiek onderzoek niet meer tot beëindiging van de bekostiging of sluiting van de school kan komen zonder eerst nader onderzoek te doen.

Voor de reactie op de door de Onderwijsraad geschetste risico's verwijzen de initiatiefnemers naar het algemeen deel van deze beantwoording en de beantwoording van de vragen van de leden van de ChristenUnie in hoofdstuk 1.

Het advies van de Onderwijsraad komt de initiatiefnemers innerlijk tegenstrijdig voor, aangezien enerzijds wordt beweerd dat het een gemis is dat bij het ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit geen plaats meer zou toekomen aan het verbetertraject, terwijl anderzijds wordt aangegeven dat de Minister bij het beëindigen van de bekostiging of het sluiten van de school op basis van het ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit niet gebonden zou moeten zijn aan een verbetertraject. De initiatiefnemers lichten graag de samenhang toe tussen het verbetertraject, het nader onderzoek op basis van artikel 11 van de Wot, het specifiek onderzoek op basis van artikel 15 van de Wot en het beëindigen van de bekostiging of het sluiten van de school op basis van zeer zwak onderwijs.

Momenteel kent de wet vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid bij zeer zwakke scholen een plaats toe aan de vraag of scholen bereid zijn een verbetertraject in te gaan en of zij voldoende verbeteringen realiseren. Het voorstel behoudt dat uitgangspunt. Dit onderzoek vindt naar zijn aard altijd plaats op basis van artikel 11 van de Wot, aangezien op basis van de risicoanalyse gedurende drie opeenvolgende jaren tekortschietende leerresultaten zijn gesignaleerd. Als gevolg van het wetsvoorstel inzake de verbetertermijn van zeer zwakke scholen bepaalt de inspectie de duur van de verbetertermijn, welke ten hoogste een jaar bedraagt. De lengte van de termijn zal afhankelijk zijn van de aard en de urgentie van de problematiek. Alvorens de bekostiging te beëindigen of de school te sluiten wordt onderzocht of de specifieke tekortkomingen die samenhangen met de tekortschietende leerresultaten binnen acceptabele termijn kunnen worden hersteld. Dit onderzoek laat onverlet dat de Minister te allen tijde ook specifiek onderzoek kan verrichten op basis van artikel 15 van de Wot. De situatie is denkbaar dat uit een specifiek onderzoek op basis van artikel 15 nieuwe tekortkomingen blijken, terwijl het nader onderzoek in verband met zeer zwak onderwijs aangeeft dat de oorspronkelijke tekortkomingen zijn verholpen. Wanneer de nieuwe tekortkomingen geen verband houden met de tekortschietende leerresultaten, bestaat in de betreffende voorschriften desondanks – na een verbetertermijn – een eigenstandige grond om de bekostiging (gedeeltelijk) in te houden. Wanneer de nieuwe tekortkomingen wel verband houden met de leerresultaten zal voor deze tekortkomingen een nieuwe verbetertermijn moeten worden vastgesteld. Het feit dat sprake is van opvolgende tekortkomingen zal echter zwaar kunnen meewegen bij het bepalen van deze verbetertermijn, zodat tekortkomingen niet langer dan toelaatbaar voort blijven duren.

4.2 Schrappen kwaliteitsaspecten

De leden van de PvdA-fractie vragen in welke mate de inspectie voortaan mag toezien op onderwijs waarbij docenten weten om te gaan met verschillen in de klas.

Bij nota van wijziging wordt duidelijker onderscheid gemaakt tussen het toezicht en het stimuleren van de kwaliteit van het onderwijs. De inspectie kan vanuit haar stimulerende taak aandacht besteden aan de vraag in hoeverre docenten kunnen omgaan met verschillen in de klas. Voor toezicht is echter vereist dat sprake is van wettelijke voorschriften die getoetst kunnen worden.

De leden van de D66-fractie vragen of de aspecten van kwaliteit die nu in artikel 11 van de Wot zijn opgenomen in bepalingen als artikel 12 van de Wet op het primair onderwijs opgenomen zouden kunnen worden. Ook vragen zij welke wettelijke voorschriften in verband moeten staan met tekortschietende leerresultaten en welke niet.

Bij nota van wijziging zijn de kwaliteitsaspecten uit de Wot inderdaad verplaatst naar de artikelen waarin het schoolplan is geregeld, voor zover deze elementen nog niet verankerd waren. Voorts merken de initiatiefnemers op dat in het voorstel eerder de grondslag vervallen is om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen welke wettelijke voorschriften verband moeten houden met de tekortschietende leerresultaten. Het vooraf vastleggen van een aantal wettelijke voorschriften doet te weinig recht aan de sterk uiteenlopende situaties die bij kwaliteitsproblemen aan de orde kunnen zijn. Het is aan de Minister om aannemelijk te maken dat de school in verband met het tekortschieten van de leerresultaten ten minste tekortschiet in de naleving van een ander wettelijk voorschrift.

Het antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie of het wetsvoorstel gevolgen heeft voor de mogelijkheden van de inspectie om scholen, al dan niet aangekondigd, te bezoeken, luidt ontkennend. De inspectie heeft steeds toegang tot de scholen. Het wetsvoorstel verankert overigens dat de inspectie ten minste elke vier jaar elke instelling bezoekt. Die praktijk wordt momenteel op verzoek van de Tweede Kamer aangehouden, maar is niet in de Wot verankerd. Voor het antwoord op de vraag of met alternatieven dan het schrappen van de kwaliteitsaspecten kan worden volstaan, verwijzen de initiatiefnemers naar de reactie op vragen van de leden van de PvdA-fractie in paragraaf 3.2.

4.3 Rechtsbescherming en informatievoorziening

De leden van de VVD-fractie vragen of het verder juridiseren van de relatie tussen de inspectie en scholen als gevolg van het openstellen van bezwaar en beroep wenselijk is. Deze leden menen dat het aangaan van een gesprek hiermee onder druk komt te staan.

De initiatiefnemers vinden juridisering onwenselijk. Naar hun mening wordt met dit voorstel juist het gesprek tussen scholen en de inspectie gestimuleerd. Om juridisering en de bijbehorende kosten te voorkomen zullen beide partijen meer investeren in de voorliggende fase waarin een zienswijze kan worden ingediend. Overigens heeft de mogelijkheid van bezwaar en beroep slechts betrekking op de beperkte groep scholen waarbij sprake is van zeer zwak onderwijs. Aangezien het oordeel over de leerresultaten dwingend volgt uit de wettelijke systematiek zal de technische berekening van de leerresultaten nauwelijks voor discussie vatbaar zijn.

Afgezien van het feit dat de initiatiefnemers geen juridisering vrezen, benadrukken zij ten principale het belang van betere rechtsbescherming voor scholen. Wanneer de overheid verstreckende beslissingen neemt die tot forse reputatieschade kunnen leiden, dient een adequaat rechtsmiddel open te staan. Deze benadering wordt door de regering ook ten aanzien van andere toezichthouders aangehouden. De regering stelt bijvoorbeeld voor om bezwaar en beroep open te stellen bij openbaarmaking van inspectierapporten door de inspectie SZW.⁶ Bedrijven wordt bovendien een termijn geboden om een voorlopige voorziening aan te vragen. De initiatiefnemer volgen deze lijn. De route van de klachtenadviescommissie, die door de Onderwijsraad wordt aanbevolen, biedt onvoldoende waarborgen voor scholen. De adviezen van deze commissie zijn niet bindend en laten de gevolgen van het inspectierapport ongemoeid.

⁶ Kamerstukken II 2014–2015, 34 130.

De leden van de VVD-fractie suggereren dat het ringenoverleg versterkt kan worden. De leden van de SGP-fractie vragen in hoofdstuk 5 een nadere toelichting op de status en het functioneren van het ringenoverleg. De initiatiefnemers zien met de leden van de VVD-fractie de waarde van het ringenoverleg. Met het oog op het vaststellen van haar werkwijze in toezichtskaders is de inspectie momenteel verplicht met het veld te overleggen. Zij hechten er echter aan te benadrukken dat het ringenoverleg enkel bedoeld is om met het veld te spreken over de werkwijze van de inspectie. Het ringenoverleg is niet de plaats waar inhoudelijke normen aan het onderwijs worden ontwikkeld, vastgesteld of goedgekeurd. De initiatiefnemers ondersteunen verder de opmerking van de Onderwijsraad dat voldoende ruimte geboden moet worden voor afwijkende visies. Zij zouden het ook een goede zaak vinden wanneer openbaar wordt gemaakt wat het standpunt van de verschillende deelnemers aan het overleg is, bijvoorbeeld bij de totstandkoming van toezichtskaders. Zodoende wordt het draagvlak in het ringenoverleg inzichtelijk. Verder mag adequate en tijdige informatievoorziening richting de deelnemers aan het overleg verwacht worden. De initiatiefnemers hebben de indruk dat hier nog winst te boeken is. Het wetsvoorstel draagt overigens bij aan verbetering door in de informatievoorziening een duidelijker onderscheid tussen de taken van de inspectie te vragen.

De leden van de D66-fractie vragen naar de betekenis van het begrip bevindingen in het kader van het onderzoek van de inspectie. Zij suggereren dat de taak van de inspectie buiten het terrein van de wettelijke voorschriften beperkt zou moeten zijn tot adviezen. Eveneens vragen zij welke bezwaren er zijn tegen het openbaar maken van de adviezen van de inspectie. De leden van de ChristenUnie vragen in aanvulling hierop of de horizontale verantwoording door gedeeltelijke openbaarmaking doorkruist kan worden.

De initiatiefnemers bevestigen dat bevindingen van de inspectie inderdaad het karakter van adviezen hebben. Vanuit haar brede expertise kan de inspectie bijvoorbeeld suggesties doen ten aanzien van problemen die de school ervaart bij haar eigen ambities. Ook kan zij signaleren dat op specifieke punten een aanmerkelijk verschil te bespeuren valt. Aangezien aan de status van deze bevindingen door betrokkenen mogelijk toch een zwaardere lading wordt toegekend dan nodig is en vergelijkbaarheid met andere scholen bij deze taak complexer is, is besloten de openbaarmaking aan het bevoegd gezag over te laten. De interne toezichthouder en de medezeggenschapsgeledingen kunnen het bevoegd gezag om dit rapport verzoeken. De horizontale verantwoording wordt daarom niet doorkruist. Het bevoegd gezag wordt door het voorstel in staat gesteld om bij openbaarmaking met het oog op de horizontale verantwoording ook haar reactie en de context van de bevindingen van de inspectie te beschrijven.

De leden van de D66-fractie vragen of bij de ontwikkeling van het onderwijs niet eerder gedacht moet worden aan een algemeen beeld, zoals het verslag over de staat van het onderwijs, in plaats van een rapportage over specifieke instellingen.

De initiatiefnemers bevestigen dat op basis van de Grondwet bij het rapporteren over de ontwikkeling van het onderwijs allereerst aan het jaarlijkse verslag over de staat van het onderwijs gedacht moet worden. Toch dient de wettelijke opdracht om betrokkenen te informeren over de ontwikkeling (artikel 4, vierde lid, van de Wot), in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs niet beperkt te worden tot het algemene beeld van het onderwijs in Nederland. De wetgever heeft benoemd dat onder de betrokkenen ook de betrokkenen bij de afzonderlijke instellingen verstaan moeten worden, die door de rapportages onafhankelijke informatie

ontvangen in aanvulling op de publieke verantwoording door de instellingen zelf.⁷

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarin de klachtenadviescommissie tekortschiet.

De klachtenadviescommissie ontvangt zeer beperkt klachten. De initiatiefnemers ondersteunen de suggestie van de Onderwijsraad om de achtergrond hiervan te onderzoeken. Zij vinden dat de klachtenadviescommissie een waardevolle rol kan hebben om klachten over de handelwijze van de inspectie te onderzoeken, waar de inspectie waar nodig haar taakuitoefening mee kan verbeteren. De initiatiefnemers constateren echter dat met deze procedure niet toereikend is om scholen rechtsbescherming te bieden. De klachtenadviescommissie kan slechts aanbevelingen doen. Aangezien de impact van de inspectieoordelen door invoering van de kwalificaties (zeer) zwak onderwijs aanmerkelijk is vergroot, wordt ook de behoefte aan een adequaat rechtsmiddel sterker gevoeld. De initiatiefnemers volgen de regeling die bij andere toezichthouders wordt aangehouden inzake openbaarmaking van rapporten. Overigens blijft aan de fase van bezwaar en beroep de zienswijze vooraf gaan.

5. Consultatie en overleg

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de inspectie te doen staat wanneer scholen de kerndoelen met betrekking tot seksuele educatie verwaarlozen en/of leraren en leerlingen met een andere dan de heteroseksuele gerichtheid negatief bejegenen.

Wanneer scholen kerndoelen verwaarlozen ligt het voor de hand dat de Minister – indien onvoldoende verbetering optreedt – een bekostigings-sanctie treft. Wat betreft de negatieve bejegening van leerlingen wijzen de initiatiefnemers op het wetsvoorstel veiligheid op school dat inmiddels door de Tweede Kamer is aanvaard.⁸ Indien het bevoegd gezag tekortschiet in haar zorgplicht voor de sociale, psychische en fysieke veiligheid van leerlingen kan ook een bekostigingssanctie getroffen worden. Voor zover het de veiligheid en de bejegening van het personeel betreft, zijn scholen aansprakelijk op basis van de Arbowetgeving en de Algemene wet gelijke behandeling.

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers in te gaan op de twee denkrichtingen die CNV Onderwijs heeft aangedragen.

De initiatiefnemers waarderen de inzet van CNV Onderwijs om bij te dragen aan een verdere verduidelijking van het wetsvoorstel. Zij constateren dat de beoordeling van de denkrichtingen van CNV Onderwijs afhankelijk is van de visie op deugdelijkheidseisen. In het algemeen deel van deze beantwoording is uiteengezet dat te weinig recht wordt gedaan aan de deugdelijkheidseisen wanneer deze worden betiteld als een afvinklijst. De inhoud van de deugdelijkheidseisen biedt een dynamischer beeld. De initiatiefnemers onderkennen echter met CNV Onderwijs dat de beleving van het begrip kwaliteit door scholen en in de samenleving verder strekt dan de wettelijke voorschriften. Kwaliteit wordt doorgaans integraal gedefinieerd. Met CNV Onderwijs achten zij het onwenselijk en onmogelijk om een geobjectiveerd en geoperationaliseerde invulling van kwaliteit op landelijk niveau te formuleren. Het is de initiatiefnemers echter onvoldoende duidelijk wat precies het door CNV Onderwijs bedoelde algemeen aanvaarde en meetbare beeld van onderwijskwaliteit is dat verder strekt dan de deugdelijkheidseisen, maar dat voldoende ruimte laat voor schooleigen invulling. Zij hebben de indruk dat hiermee onvermijdelijk meer normen aan het onderwijs zullen worden opgelegd

⁷ Kamerstukken II 2000–2001, 27 783, nr. 3, p. 31.

⁸ Kamerstukken II 2014–2015, 34 130.

dan momenteel op basis van de deugdelijkheidseisen gerechtvaardigd is. De vraag dringt zich ook op waarin dit model zich onderscheidt van het huidige toezichtskader, waarin de inspectie – mede op basis van wetenschappelijk onderzoek – meent verdergaande normen aan het onderwijs te kunnen formuleren dan wettelijk gezien te rechtvaardigen valt.

In de nota van wijziging is gezocht naar een alternatief om meer recht te doen aan een integraal kwaliteitsbegrip, zoals door CNV Onderwijs gewenst. De oplossing ligt niet in een verdergaande invulling van dit kwaliteitsbegrip door de overheid of door het georganiseerde onderwijsveld in het ringenoverleg, maar in duidelijker verantwoording over de kwaliteit van onderwijs door scholen. Bij nota van wijziging wordt ook tegemoet gekomen aan de wens van CNV Onderwijs om het toezicht en het stimuleren van de kwaliteit beter te onderscheiden. Het toezicht beperkt zich tot die onderdelen van de door scholen gedefinieerde kwaliteit die berusten op wettelijke voorschriften.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I en IV onderdelen B

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre door het wetsvoorstel de praktijk verdwijnt dat inspecteurs een kijkje in de klas nemen om een indruk te krijgen van de didactiek.

Met de commissie Dijsselbloem zijn de initiatiefnemers van mening dat een kwaliteitsoordeel van de inspectie over didactiek onwenselijk is. Het voorstel betekent echter niet dat inspecteurs geen kijkje meer in de klas zouden mogen nemen. Integendeel, het wetsvoorstel onderstreept het belang van het bezoek van de inspectie door te regelen dat de inspectie ten minste elke vier jaar elke instelling bezoekt. Lesobservaties kunnen dienstbaar zijn aan het uitoefenen van de toezichthoudende taak. Bovendien kan de inspectie op basis van observatie van de didactische praktijk in het kader van haar stimulerende taak bevindingen kenbaar maken. Zij kan bijvoorbeeld constateren dat de visie in het schoolplan sterk af lijkt te wijken van de praktijk die waargenomen is. Van toezicht houden op de didactiek kan in het huidige bestel echter geen sprake zijn.

Bisschop
Van Meenen
Rog

Bijlage

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

Onderwijsinhoud

Nederlands als voertaal (artikel 6a)
Bestrijding van achterstanden in de Nederlandse taal (artikel 6c)
Adequaat onderwijs in lichamelijke opvoeding (artikel 6d)
Lesmateriaal gratis ter beschikking stellen (artikel 6e)
Eisen aan facultatieve maatschappelijke stage (artikel 6f)
Eisen aan onderwijstijd (artikelen 6g en 6h)
Inrichting schoolsoorten, leerwegen, sectoren, profielen en vakken (artikelen 7 tot en met 10b2, 10c tot en met 10f en 12 tot en met 15)
Bevorderen doorstroom onderbouw-bovenbouw (artikel 11a)
Inrichting onderbouw en voldoen aan kerndoelen (artikelen 11b tot en met 11d en 11f)
Onderwijs in het Fries (artikel 11e)
Burgerschapsoopdracht (artikel 17)
Voldoende leerresultaten garanderen (artikel 23a1)
Regels inzake eindexamens en verschil schoolexamen en centraal examen (artikel 29)
Gelegenheid geven voor godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs aan openbare school (artikelen 46 en 47)

Kwaliteitszorg

Gebruik meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (artikel 3a)
Zorgplicht veiligheid en toelichting in schoolgids (artikelen 3b en 24a)
Algemene zorgplicht voor kwaliteit (artikel 23)
Rapporteren over vordering leerlingen (artikel 23b)
Informeren van ouders bij zeer zwakke school (artikel 23c)
Schoolplan vaststellen, ten minste elke vier jaar, en zenden aan inspectie (artikelen 24 en 24c)
Schoolgids opstellen (voldoen aan specifieke voorschriften), elk jaar, zenden aan inspectie en uitreiken aan ouders (artikelen 24a en 24c)
Eisen inzake toelating en verwijdering van leerlingen (artikelen 27, 28 en 28a)
De Leerplichtwet 1969 bevat eveneens verplichtingen voor het schoolhoofd.

Passend onderwijs

Onderwijs adequaat inrichten voor leerlingen die ziek zijn of in ziekenhuis verblijven (artikel 6b)
Deelname aan samenwerkingsverband passend onderwijs (artikel 17a)
Begeleiding van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben en ten minste elke vier jaar een schoolondersteuningsprofiel vaststellen (artikel 17b)
Ontwikkelingsperspectief vaststellen en bespreken (artikel 26)
Getuigschrift praktijkonderwijs afgeven (artikel 29a)
Verklaring afgeven bij verlaten school zonder diploma (artikel 31)

Personeelsbeleid

Overleg en aangifte zedenmisdrijven (artikel 3)
Duurzame borging van de kwaliteit van het personeel (artikel 23a)
Document inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding (artikel 32d)
Verplicht jaarlijks formatiebeleid en eisen aan taken en functies personeel (artikel 32)
Voldoen eisen voor bevoegdheid, bekwaamheid en benoeming personeel (artikelen 33 tot en met 37)
Bekwaamheidsdossier voor elk personeelslid (artikel 37a)
Verplichting tot het bieden van stagemogelijkheden in het kader van de lerarenopleidingen (artikel 39c)
Akte van aanstelling voor elk personeelslid (artikel 43a)

Bestuurlijke inrichting en verantwoordelijkheden

Voorzien in klachtenregeling en klachtencommissie (artikel 24b)
Scheiding bestuur en toezicht (functioneel of organiek) (artikel 24d tot en met 24e1)
Toezenden programma's en beschrijvingen contractactiviteiten aan inspectie (artikel 24f)
Opstellen leerlingenstatuut (artikel 24g)
Vaststelling managementstatuut (artikel 32c)
Instandhouding school door rechtspersoon (artikel 49)
Verplichtingen fusietoets (artikelen 53e tot en met 53i)
Overleg onderwijsachterstandenbeleid (artikel 118a)
Eisen aan boekhouding en besteding bekostiging (artikelen 97, 99 en 100)
Jaarverslag en informatieverplichtingen (artikel 103 tot en met 103a1)
Gebruik persoonsgebonden nummer (artikel 103b)
Eisen met betrekking tot stichting, huisvesting en bekostiging (titel III)
Het bevoegd gezag is op basis van de WPO en de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) gehouden aan bepalingen inzake medezeggenschap