

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. 14

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 september 2015

1 Inleiding

De leden Bisschop, Van Meenen en Rog hebben een initiatiefwetsvoorstel bij uw Kamer ingediend voor een meer doeltreffende regeling van het onderwijstoezicht. Ten behoeve van het plenaire debat in de Tweede Kamer ontvangt u hierbij het standpunt van het kabinet over het wetsvoorstel (paragraaf 2). Daarnaast beantwoordt het kabinet de vragen die in de eerste termijn van de Kamer aan de regering zijn gesteld (paragraaf 3) (Handelingen II 2014/15, nr. 101, item 6).

Het kabinet is de indieners erkentelijk voor de positieve bijdrage die het wetsvoorstel levert aan de totstandkoming van vernieuwingen in het toezicht. In de brief «Toezicht in transitie»¹ is aangegeven hoe de Minister en Staatssecretaris van OCW de gewenste kwaliteitscultuur op scholen een impuls willen geven. Het kabinet kan meegaan met dit initiatiefwetsvoorstel omdat het ruimte biedt om de ambities ten aanzien van het gedifferentieerd toezicht uit het regeerakkoord waar te maken. In het regeerakkoord heeft het kabinet zich voorgenomen het toezicht te vernieuwen. Dit nieuwe toezicht moet een beter beeld geven welke onderwijskwaliteit scholen over de hele linie bieden. Niet alleen of de kwaliteit onder de maat is of niet, maar ook of die goed is of zelfs excellent. Het aantal scholen dat onvoldoende scoort is de laatste jaren verminderd. Dat is iets om trots op te zijn. Het toezicht op en begeleiding van zwakke en zeer zwakke scholen wordt dan ook onverminderd voortgezet. Maar het zijn niet alleen de (zeer) zwakke scholen die moeten verbeteren, ook scholen en opleidingen die voldoende presteren moeten

¹ Kamerstuk 33 905, nr. 1

hun kansen grijpen om zich te verbeteren. Dat komt ten goede aan alle leerlingen en studenten, zodat zij hier optimaal van kunnen profiteren in alle leer- en vormingsgebieden.

Het kabinet wil het toezicht op de kwaliteit zodanig inrichten dat het verbeterpotentieel transparant en inzichtelijk wordt gemaakt, ook boven het wettelijk minimum. Zodat scholen, instellingen, besturen en leraren zich hierin daadwerkelijk herkennen en daardoor aangespoord worden om dit potentieel aan te boren. Als zij hun verbeterplannen en ambities in de praktijk realiseren, moet dat ook zichtbaar worden benoemd, opdat zij beloond worden met de waardering die daar bij hoort. Naarmate scholen hun kwaliteitszorg beter op orde hebben en de kwaliteit van het onderwijs beter is, kan de inspectie (vanuit het principe van verdiend vertrouwen) meer ruimte bieden. Omgekeerd geldt hetzelfde, hoe ernstiger de tekortkomingen, hoe intensiever het toezicht. Kortom, streng waar het moet en stimulerend waar verbetering mogelijk is.

Het kabinet vindt het vooral van belang dat het toezicht bijdraagt aan de kwaliteits- en verbetercultuur in brede zin. Alle leerlingen en studenten in Nederland moeten onderwijs krijgen van ten minste voldoende kwaliteit. Daar bovenop dienen scholen stelselmatig te werken aan verbetering van hun onderwijs. De inspectie hanteert daarbij een breed kwaliteitsbegrip. De inspectie richt zich behalve op de leerprestaties en op het onderwijsproces daarom ook op het schoolklimaat en de veiligheid, op de kwaliteitsborging en ambities en op de financiën. Natuurlijk, goed onderwijs kan op heel verschillende manieren worden vormgegeven. Die ruimte is er ook in ons onderwijsstelsel. Tegelijkertijd heeft de overheid vanuit de aanhoudende zorg voor het onderwijs een taak te vervullen bij het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs.

Onderdeel van de kwaliteitscultuur is openheid voor en verantwoording aan belanghebbenden bij het onderwijs. Het kabinet wil stimuleren dat scholen veel actiever de dialoog met hun stakeholders zoeken, door zich transparant en toegankelijk te verantwoorden aan de buitenwereld. Een grotere betrokkenheid maakt de kans dat een school sterk terugvalt ook kleiner. De inspectie speelt een belangrijke rol in het streven naar transparante en responsieve instellingen, die inzicht hebben in hun eigen functioneren, mogelijkheden en verbeterpunten. Scholen, leraren, besturen en inspecteurs gaan het gesprek aan over visie en ambities, over de naleving van de regels, en over de gerealiseerde onderwijskwaliteit. Rapporten van de inspectie die een breed beeld geven van de kwaliteit op scholen, zijn een belangrijke bron voor leerlingen, studenten, ouders en andere betrokkenen rond de school. Daarom horen inspectierapporten te allen tijde openbaar te zijn. Deze transparante werkwijze is in de afgelopen jaren zeer effectief geweest bij het verminderen van het aantal (zeer) zwakke scholen, en deze werkwijze wordt dan ook voortgezet. Het komt meer dan eens voor dat op scholen die voorheen zwak of zeer zwak waren de kwaliteit nu hoger is dan op andere scholen of opleidingen (Onderwijsverslag 2012–2013²).

Naar aanleiding van eerder genoemde brief over toezicht in transitie is met uw Kamer het debat gevoerd over de kabinetsvoornemens voor vernieuwing van het toezicht. In de pilotfase gedifferentieerd toezicht die tot en met 2016 loopt, wordt ervaring opgedaan met vernieuwingen in het toezicht. Een belangrijk element daarbij is het werken met gedifferentieerde oordelen door de inspectie. In de kern betekent deze differentiatie dat de inspectie rekening houdt met het ontwikkelingsstadium waarin een school of instelling zich bevindt. Bij een zeer zwakke school zal de rol van

² Kamerstuk 34 000 VIII, nr. 89

de inspectie veel strenger zijn en zal zij handhavend optreden. Bij een school met een hoog niveau van kwaliteit hoeft de inspectie minder intensief te controleren omdat de school of instelling vertrouwen heeft verdiend door zelf goede informatie aan te leveren over de kwaliteitszorg. Het streven naar een zo hoog mogelijke kwaliteit van onderwijs is het doel. Het kabinet streeft naar sterke professionals en instellingen die op basis van hun eigen visie en ambities werken aan steeds beter onderwijs. De inspectie sluit daarop aan. Het initiatief ligt vooral bij de besturen en de scholen. De verbetercultuur wordt allereerst vormgegeven en gedragen door de professionals in de scholen. Het toezicht draagt bij aan het stimuleren van deze cultuur. Over de uitkomsten van het eerste deel van deze pilotfase is uw Kamer voor het zomerreces geïnformeerd.³

Voor een goede rolverdeling tussen scholen en inspectie is het ook nodig dat het voor scholen en docenten duidelijk is wat de overheid van scholen vraagt en waar de inspectie haar oordelen en bevindingen op baseert. Zoals aangekondigd in de beleidsreactie op het Onderwijsverslag⁴ (en in de beantwoording van de feitelijke vragen hierover⁵), is er een gestructureerde dialoog met het onderwijsveld opgezet om de beoogde helderheid ook concreet te bieden. Dit gebeurt onder andere via de sites van de inspectie en de lerarenagenda en via *social media*.

De Minister en de Staatssecretaris van OCW hebben in het hierboven genoemde debat aangegeven na afloop van de pilotfase de wettelijke basis voor de beoogde wijzigingen zo snel mogelijk te willen regelen en hiertoe reeds voorstellen te ontwikkelen. Het is dan ook verheugend dat het initiatiefwetsvoorstel een aantal belangrijke elementen bevat die aansluiten bij het werken met gedifferentieerd toezicht. Daar wordt in de volgende paragraaf op ingegaan.

Overigens heeft het initiatiefwetsvoorstel betrekking op de onderwijswetgeving voor het funderend onderwijs en op de Wet op het onderwijstoezicht. Het voorstel heeft geen consequenties voor het middelbaar beroepsonderwijs dat op basis van Wet op het onderwijstoezicht – net als overigens het hoger onderwijs – een ander toezichtregime kent. Op enkele punten in deze brief zal het kabinet wel aan het middelbaar beroepsonderwijs refereren. Het kabinet acht het van belang om waar dat opportunity is zoveel mogelijk één lijn te trekken.

2 Reactie op kernelementen van het wetsvoorstel

Dit deel van de brief gaat in op de hoofdpunten van het wetsvoorstel van de initiatiefnemers uit uw Kamer. Het kabinet kan zich goed in de lijn van het wetsvoorstel vinden. Daarbij acht het kabinet het van belang op een aantal punten te preciseren hoe het kabinet het initiatiefwetsvoorstel leest.

Verbetercultuur en kwaliteitszorg

Het wetsvoorstel benadrukt de verantwoordelijkheid van besturen, schoolleiders en leraren voor kwaliteit door het eigen schoolplan een spilpositie te geven in de kwaliteitszorg. Het kabinet vindt het met de initiatiefnemers van belang dat het schoolplan een weerslag is van een levende discussie tussen bestuur, leraren, ouders en leerlingen. Zo kan het schoolplan en de uitvoering daarvan een waardevolle rol vervullen in het toezicht. Het schoolplan en de manier waarop dat wordt uitgevoerd is het uitgangspunt voor het onderzoek door de inspectie. De inspectie geeft een oordeel over het schoolplan en de uitvoering van het stelsel van

³ Kamerstuk 31 524, nr. 247

⁴ Kamerstuk 34 000 VIII, nr. 89

⁵ Kamerstuk 34 000 VIII, nr. 100

kwaliteitszorg. Daarnaast kan de inspectie haar bevindingen delen over de uitvoering van het schoolplan, ook waar het de eigen opdrachten van de school betreft. Daarnaast deelt de inspectie haar bevindingen over de uitvoering van de in het schoolplan geformuleerde eigen opdrachten van de school.

De inspectie stelt nu op basis van het toezichtkader vast of scholen een werkend stelsel van kwaliteitszorg hebben. Het kabinet acht het van groot belang dat scholen een werkend stelsel van kwaliteitszorg hebben dat gebaseerd is op systematische verwerking van informatie over voortgang van leerlingen. Zo'n stelsel dient ook daadwerkelijk gebruikt te worden door het bestuur, schoolleiders en leraren om hun onderwijs te verbeteren. Het voorstel van de initiatiefnemers om een werkend stelsel van kwaliteitszorg wettelijk vast te leggen ondersteunt dit.

Een ononderbroken ontwikkelingsproces

Net als scholen in het primair onderwijs, worden scholen in het voortgezet onderwijs wettelijk verplicht om het onderwijs zodanig aan te bieden, dat een leerling betrokken is en zich gedurende zijn of haar schooltijd het totale leerstofaanbod eigen kan maken, op het niveau dat van hem of haar verwacht mag worden. Daartoe dient het onderwijs zodanig gestructureerd te zijn dat het past bij de ontwikkeling van de leerlingen. Deze eis kan de inspectie betrekken bij het oordeel over de kwaliteit in de klas. De inspectie bemoeit zich uiteraard niet met pedagogisch-didactische keuzes. Ze onderzoekt of de wettelijke norm inzake een ononderbroken ontwikkelingsproces op basis van de gemaakte keuzes wordt gerealiseerd. Het kabinet acht het van belang dat het ononderbroken ontwikkelingsproces, zoals dat met het initiatiefwetsvoorstel voor het voortgezet onderwijs wordt vastgelegd, ook in het middelbaarberoepsonderwijs wordt doorgevoerd. Omdat het ononderbroken ontwikkelingsproces nog geen wettelijke basis heeft in het middelbaarberoepsonderwijs, wordt verkend of het opportuun is dit (nader) in de Wet educatie beroepsonderwijs te expliciteren.

Het oordeel «zeer zwak»

Het wetsvoorstel verankert het oordeel «zeer zwak» in de wet en biedt daarmee meer duidelijkheid en rechtszekerheid aan instellingen. Scholen krijgen het oordeel «zeer zwak» als de leerresultaten onvoldoende zijn en als het bevoegd gezag tekortschiet in de naleving van een of meer relevante wettelijke voorschriften. Hieronder verstaat het kabinet met name de wettelijke voorschriften die relevant zijn bij de beoordeling van het onderwijsleerproces. Voorbeelden zijn de bevoegdheidseisen en de bekwaamheidsdossiers, de zorgplicht voor de sociale veiligheid, de bepalingen over de uitgangspunten en de inhoud van het onderwijs, de bepalingen over de eindtoets/examens en de eindopbrengsten, de bepalingen over de leerlingenzorg en het ontwikkelingsperspectiefplan, de regels over het onderwijskundig rapport en het schooladvies. Het kabinet vindt het met de initiatiefnemers belangrijk dat wordt verankerd hoe de inspectie tot het oordeel «zeer zwak» komt bij scholen waarbij de opbrengsten niet te beoordelen zijn.

Toezichthoudende en stimulerende taak inspectie

In het wetsvoorstel wordt het onderscheid tussen de toezichthoudende en de stimulerende taak van de inspectie verduidelijkt. In de werkwijze van de inspectie zal dat tot uitdrukking komen op twee manieren. In de toezichtkaders zal de inspectie duidelijk aangeven welke elementen zijn gebaseerd op deugdelijkheidseisen (en daarmee juridische consequenties

kunnen hebben) en welke elementen bedoeld zijn voor de stimulerende taak. Hierdoor is voor iedereen duidelijk wat de status is van de uitspraken die de inspectie doet. Ook in het rapport over een bestuur of school zal de inspectie nadrukkelijk aangeven wat de wettelijke grondslag (en daarmee de status) is van de uitspraken die ze doet. De inspectie maakt alle rapporten openbaar, zodat iedereen ze kan gebruiken om zich een beeld van de kwaliteit van een school te vormen.

Toezicht op het bestuur

De bedoeling is dat ook in het funderend onderwijs de inspectie ten minste elke vier jaar de besturen onderzoekt tegelijkertijd met een representatief aantal van de onder een bestuur ressorterende scholen. Op deze manier komt de verantwoordelijkheid van het bestuur beter tot zijn recht. Het functioneren van het bestuur en in het bijzonder de kwaliteitszorg, is immers van groot belang voor de kwaliteit van het onderwijs op de scholen. In het voorstel wordt ook verduidelijkt dat de inspectie toezicht kan houden op bestuurlijk handelen.

Financieel toezicht

In het initiatiefwetsvoorstel wordt verduidelijkt dat naast de financiële rechtmatigheid het onderzoeken van de financiële doelmatigheid en de financiële continuïteit een taak van de inspectie is. Met de initiatiefnemers delen wij dat een gezonde financiële positie belangrijk is voor de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs. Daarom voert de inspectie, in het kader van het reguliere onderzoek, reeds risicoanalyses uit op de financiële continuïteit van instellingen en worden instellingen soms onder verscherpt financieel toezicht geplaatst.

Bezwaar en beroep

Het initiatiefwetsvoorstel Bisschop, Van Meenen en Rog maakt bezwaar en beroep mogelijk tegen een inspectierapport met het oordeel zeer zwak. Ook nu is het al zo dat een school bezwaar en beroep kan aantekenen tegen een sanctiemaatregel en de oordelen van de inspectie die daaraan ten grondslag liggen. Een oordeel van de rechter is echter pas aan de orde als na verloop van meer jaren uiteindelijk tot een maatregel wordt besloten. Op grond van het initiatiefwetsvoorstel kan een school al in de eerste fase van een mogelijk handhavingstraject een oordeel vragen over een negatief rapport van de inspectie. Het voordeel daarvan is dat scholen en ouders eerder weten waar zij aan toe zijn. Ingeval de school vindt dat de inspectie niet op redelijke wijze tot haar oordeel is gekomen, zal hierover eerder helderheid bestaan. Bezwaar en beroep hebben geen schorsende werking. Handhavingsmaatregelen kunnen ook al tijdens een eventuele bezwaar- of beroepsfase inzake het oordeel «zeer zwak» worden ingezet. Daarbij komt dat de rechter het inspectieoordeel slecht marginaal (terughoudend) zal toetsen. Hij zal kijken of het rapport zorgvuldig tot stand is gekomen. Het kabinet vindt het van groot belang voor leerlingen en ouders dat de inspectie effectief en tijdig kan blijven ingrijpen. Het in een eerdere fase instellen van bezwaar en beroep tegen het inspectierapport zal door het voorstel niet leiden tot een langere periode tussen het onderzoek (waarin de inspectie een school terecht als zeer zwak heeft beoordeeld) en het inzetten van handhavingsmaatregelen. Het kabinet heeft begrepen dat de indieners van het voorstel deze interpretatie delen.

Het initiatiefwetsvoorstel houdt verder in dat openbaarmaking van het inspectierapport wordt opgeschort, tot de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan over een voorlopige voorziening die binnen vijf weken na vaststelling ervan is gevraagd. Dit deel van het voorstel brengt geen

verandering in de praktijk: ook nu wordt uit oogpunt van zorgvuldig handelen steeds de uitspraak van de voorzieningenrechter afgewacht.

3 Beantwoording Kamervragen

In deze paragraaf worden de vragen beantwoord die in de eerste termijn door uw Kamer aan het kabinet zijn gesteld.

In antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie kan het kabinet beamen het met de indieners eens te zijn dat er voor scholen meer duidelijkheid moet komen over de wettelijke basis van de oordelen van de inspectie. Ook vindt het kabinet het van belang dat er transparantie is over de manier waarop het toezicht wordt uitgeoefend voor scholen, ouders en leerlingen.

De leden van de SGP-fractie vragen het kabinet te bevestigen dat de uitwerking van deugdelijkheidseisen een taak is van de wetgevende en bestuurlijke macht. Het kabinet kan dit bevestigen. De interpretatie van wettelijke eisen vindt in de eerste plaats door de wetgever plaats en is terug te vinden in de verslaglegging van de parlementaire behandeling. Daarnaast heeft ook de rechter een rol bij de interpretatie van deze wettelijke eisen. De inspectie operationaliseert de wettelijke eisen in toezichtkaders. Deze operationalisering is onmisbaar om richting te geven aan het werk van inspecteurs en is bovendien van groot belang voor de scholen. De operationalisering vindt plaats in de vorm van beschrijvingen die verduidelijken wat de wettelijke eisen in de praktijk betekenen.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of de betrokkenheid van het onderwijsveld bij de vormgeving en de inrichting van het toezicht aan modernisering toe is. De regering vindt het van groot belang dat de inhoud van de toezichtkaders wordt herkend en erkend door leraren, schoolleiders en besturen. Dit vraagt om een andere manier van werken van de inspectie, die actiever in gesprek gaat met het onderwijsveld over hun toezicht. Daarom zal de inspectie bij de totstandkoming van toezichtkaders bestuurders, schoolleiders en leraren uitgebreid consulteren dan nu het geval is met het «ringenoverleg». Ook de begrijpelijkheid van de inspectierapporten behoeft verbetering. Voor iedereen moet duidelijk zijn wat de status is van wat de inspectie in haar rapporten opschrijft: of het gaat om toezicht op naleving van de deugdelijkheidseisen of om stimulerend toezicht. Bij de uitgebreidere consultatie zou onder meer gewerkt kunnen gaan worden met internetconsultatie.

De leden van de CDA-fractie vragen naar spanningen tussen bewaken (sanctioneren) en stimuleren (adviseren). Volgens het kabinet zijn die inherent aan het werk van toezichthouders. Dat vraagt om inspecteurs die zich bewust zijn van deze rollen en weten hoe ze daarmee moeten omgaan in de praktijk. Verder moet het helder zijn voor scholen wanneer sprake is van oordelen met mogelijk juridische consequenties, of van stimulerende bevindingen die meer ruimte laten voor een eigen opvatting. Daarbij mag men verwachten dat professionele bestuurders, schoolleiders en leraren de spanning tussen deze rollen kennen en daarmee om kunnen gaan. De nieuwe werkwijze vraagt niet alleen veel van scholen, maar zeker ook van de inspectie. Daartoe wordt er de komende periode veel energie gestoken in de inspectieorganisatie. De medewerkers van de inspectie zullen hun vak verder ontwikkelen. Ook in de informatie-uitwisseling met schoolbesturen zullen veel stappen gezet moeten worden.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering toe te lichten welke plaats het wettelijk kader inneemt bij de scholing van schoolleiders. Tevens

vragen deze leden de regering of deze bereid is om in kaart te brengen hoe hiermee in andere Europese landen wordt omgegaan. Er is een breed scala aan opleidingen voor schoolleiders. Zo zijn er meer geaccrediteerde masters voor schoolleiders en kunnen schoolleiders naar eigen inzicht kiezen wat voor bijscholing zij willen. De invulling van deze scholingsmogelijkheden ligt bij de beroepsgroep zelf. De regering heeft geen zicht op de invulling van al deze verschillende opleidingen, noch op de plek die het wettelijk kader daarin inneemt. Uiteindelijk is het bevoegd gezag er als werkgever verantwoordelijk voor dat hun schoolleiders voldoende inzicht hebben in het wettelijk kader waarmee zij moeten werken. Op grond van de cao zijn schoolleiders verplicht zich in te schrijven in het schoolleidersregister. De eisen voor registratie zijn door de beroepsgroep zelf opgesteld, waarbij zij zich mede gebaseerd hebben op wet- en regelgeving.

De manier waarop hiermee in andere landen wordt omgegaan, is sterk afhankelijk van het onderwijssysteem waarmee gewerkt wordt: is er sprake van een centraal curriculum, hoe werkt het toezicht op het onderwijs? Een vergelijking valt dan ook niet snel te trekken. Overigens gaan OCW en de inspectie in gesprek met leraren en schoolleiders over de ruimte die scholen hebben om goed onderwijs te geven (zoals in de reactie op het Onderwijsverslag⁶ is aangegeven).

De leden van de VVD-fractie stellen dat de inspectie een oordeel moet kunnen geven over de verbetercultuur op een school. In het wetsvoorstel wordt geregeld dat het bevoegd gezag zorg draagt voor de kwaliteit, waaronder ook «het uitvoeren van een stelsel van kwaliteitszorg». In het schoolplan wordt dit stelsel beschreven en geven besturen aan welke maatregelen ze treffen om de kwaliteit te verbeteren. Met dit wetsvoorstel is naar de opvatting van het kabinet ook een belangrijke randvoorwaarde wettelijk verankerd, namelijk om te stimuleren dat op scholen een verbetercultuur tot stand komt. Bovendien ziet de inspectie toe op het stelsel van kwaliteitszorg en op de manier waarop men binnen de school werkt aan kwaliteitsverbetering. Bij de bevindingen van de inspectie zal daarmee ook de verbetercultuur in beeld komen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet de visie van de initiatiefnemers deelt dat een werkbare en wettelijke norm voor toegevoegde waarde tot op heden nog niet is gevonden en dat minimumresultaten pas in combinatie met andere gerelateerde problemen een grond vormen voor een bekostigingssanctie. Het kabinet doet nader onderzoek naar de gebruikswaarde en praktische toepasbaarheid van het concept toegevoegde waarde⁷. Tot nu toe is er inderdaad nog geen werkbare operationalisatie voor toegevoegde waarde gevonden om een wettelijke norm te ontwikkelen. Wel wordt bij huidige bepaling van de leerresultaten rekening gehouden met leerlingkenmerken. Het kabinet deelt de visie dat van een zeer zwakke school sprake is als de leerresultaten tekortschieten en als niet aan een of meer andere wettelijke eisen wordt voldaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de relatie tussen het initiatiefvoorstel en de sociale, psychische en fysieke veiligheid van leerlingen. Met de Wet sociale veiligheid⁸ die per 1 augustus 2015 in werking is getreden worden scholen wettelijk verplicht om te zorgen voor een sociaal veilige omgeving en moeten zij pesten tegengaan. Hiermee is sociale

⁶ Kamerstuk 34 000-VIII, nr. 89

⁷ Kamerstuk 31 293, nr. 204

⁸ Wet van 4 juni 2015 tot wijziging van enige onderwijswetten ivm het invoeren van de verplichting van scholen zorg te dragen voor de veiligheid op school (Stb. 2015, 238)

veiligheid een deugdelijkheidseis⁹ waar scholen zich aan moeten houden en waarover de inspectie oordelen kan uitspreken in het kader van het toezicht op naleving van de wettelijke voorschriften.

De leden van de SGP-fractie hebben vragen of het kabinet aan de slag gaat met een aanbeveling van de Onderwijsraad, om te onderzoeken waarom er nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de klachtadviescommissie. De Onderwijsraad heeft de suggestie gedaan om de rol van de klachtadviescommissie als *countervailing power* te onderzoeken omdat de raad niet overtuigd is van de wenselijkheid om het oordeel zeer zwak voor bezwaar en beroep vatbaar te maken. Met de introductie van een bezwaar- en beroepsmogelijkheid is een sluitende keten van klacht- en beroepsmogelijkheden wettelijk geborgd en ziet het kabinet geen aanleiding tot nader onderzoek naar de rol van de klachtadviescommissie.

De leden van de VVD-fractie vragen of de deugdelijkheidseisen anno 2015 nog wel voldoen. De leden van de SGP-fractie vragen of onderzocht kan worden of een systeem van periodieke herijking van de deugdelijkheidseisen moet worden ingevoerd. Allereerst wil het kabinet benadrukken dat er sprake is van een permanent proces van herijking. Dit komt door de systematiek van deugdelijkheidseisen. Bijna elke wijziging van de sectorwetten is een wijziging van deugdelijkheidseisen. Deze eisen zijn geïntegreerd in een wettelijk systeem waarin stelselkenmerken, de aanspraken van schoolbesturen op de overheid en waarin de verplichtingen van schoolbesturen zijn geregeld. In de tweede plaats wil het kabinet erop wijzen dat met het initiatiefwetsvoorstel een aantal deugdelijkheidseisen wordt geactualiseerd. Te denken valt dan aan de systematische kwaliteitszorg en aan de doorlopende ontwikkeling van leerlingen. Het voortdurende proces van regelmatige herijking kan er echter toe leiden, dat het voor schoolbesturen, schoolleiders, leraren, ouders en studenten soms moeilijk is het geheel van wettelijke eisen te doorgronden. De gevoelde regeldruk in het onderwijs is daar een belangrijk signaal van. Onzekerheid over de betekenis en reikwijdte van wettelijke (deugdelijkheids)eisen kunnen belemmerend werken. Voor het kabinet is begrijpelijke, heldere en toepasbare regelgeving de premisse. Herhaaldelijke wijziging van (sector)wetgeving kan de samenhang en consistentie van wetgeving danig aantasten. Het kabinet is voornemens op korte termijn de onderwijswetgeving – waar nodig – verder te verduurzamen, waarbij de ordening en inzichtelijkheid van de wettelijke (deugdelijkheids)eisen vanzelfsprekend aan de orde komen. Dit geldt niet alleen voor de onderwijswetgeving die in het initiatiefwetsvoorstel aan de orde is, maar ook voor de Wet educatie en beroepsonderwijs.

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet wat hij verstaat onder «kwaliteit». Kwaliteit is een begrip dat vanuit verschillende perspectieven kan worden benaderd. Het is dan ook breder dan het enkel voldoen aan relevante wettelijke bepalingen. Zoals in de brief «Toezicht in transitie» is beschreven, ziet het kabinet een goede school als een school waar leraren onder gunstige schoolcondities goed onderwijs geven, zodat alle leerlingen optimale opbrengsten realiseren in alle leer- en vormingsgebieden. Een goede school wordt bovendien zodanig bestuurd en georganiseerd dat het kwaliteits-, financieel- en personeelsbeleid in dienst staan van behoud en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Een goede school heeft een voor de buitenwereld herkenbaar profiel en blijft

⁹ Hieronder wordt begrepen dat het bevoegd gezag beleid met betrekking tot de veiligheid voert, dat het de veiligheid van leerlingen op school monitort met een instrument dat een representatief en actueel beeld geeft en dat het er zorg voor draagt dat bij één persoon ten minste de volgende taken zijn belegd: het coördineren van het beleid in het kader van het tegengaan van pesten en het fungeren als aanspreekpunt in het kader van pesten.

zichzelf voortdurend ontwikkelen. De inspectie gaat in de beoordeling van de onderwijskwaliteit uit van een vijftal kerngebieden: onderwijsresultaten, kwaliteitsborging en ambities, onderwijsproces, schoolklimaat en veiligheid, financiën en materiële voorzieningen. Zoals de leden van de CDA-fractie stellen, komt kwaliteit uiteindelijk op school en in de klas tot stand. Maar dat gebeurt niet in een isolement. Daarom worden leraren actief gestimuleerd om kennis en ervaring uit te wisselen in professionele leergemeenschappen. Daaromheen organiseren het bestuur en management een stelsel van kwaliteitszorg: gedreven door een levende visie op goed onderwijs werken leraren en schoolleiders stelselmatig aan verbetering op basis van data over de capaciteiten en prestaties van leerlingen. Dat doen ze in een hecht team dat gezamenlijk verantwoordelijkheid neemt en elkaar steunt en scherp houdt, met professionele ontwikkeling en leiderschap in dienst van het realiseren van die visie. Bij een kwaliteitscultuur hoort openheid naar de wereld rond de school en ontvankelijkheid voor de signalen vanuit samenleving en arbeidsmarkt over wat maatschappelijke partijen verwachten van onderwijs.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker