

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media over de brief van 24 juni 2021 over de onderzoekskaders 2021 Inspectie van het Onderwijs en verslagen van het overleg met de vertegenwoordigers van het onderwijsveld (Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 256).

De vragen en opmerkingen zijn op 21 september 2021 aan de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media voorgelegd. Bij brief van 3 november 2021 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Tellegen

Adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic

Inhoud

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

- **Inbreng van de leden van de VVD-fractie**
- **Inbreng van de leden van de D66-fractie**
- **Inbreng van de leden van de CDA-fractie**
- **Inbreng van de leden van de PvdA-fractie**
- **Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie**
- **Inbreng van de leden van de ChristenUnie-fractie**
- **Inbreng van de leden van de Volt-fractie**
- **Inbreng van de leden van de SGP-fractie**

II Reactie van de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de onderzoekskaders 2021 Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) en verslagen van het overleg met de vertegenwoordigers van het onderwijsveld. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat in het kader van het vierjaarlijks onderzoek bij besturen en hun scholen en opleidingen de inspectie plaatsvindt door middel van verificatieactiviteiten, risico-onderzoek en onderzoek naar de waardering ‘goed’. Mede op verzoek van de ringen heeft de inspectie de waardering ‘Goed’ op bestuurs- en school- en opleidingsniveau beter beschreven. Op welke manier is dat nu beter beschreven, zo vragen de leden.

Verder lezen de leden van de VVD-fractie dat de inspectie meer representatieve onderzoeken gaat doen op scholen. Zij vragen wat dit inhoudt in termen van frequentie en kwalitatieve toetsing.

Daarnaast lezen de leden van de VVD-fractie dat de inspectie voornemens is om niet langer elke vier jaar alle scholen in het funderend onderwijs te bezoeken, om zo de capaciteit zo effectief mogelijk te kunnen inzetten. Hoeveel capaciteit komt de inspectie tekort om alle scholen in het funderend onderwijs toch te bezoeken? Wat wordt de basis waarop de inspectie besluit een school wel of niet te bezoeken? Op welke manier kunnen ouders kenbaar maken aan de inspectie dat de school van hun kind toch bezocht dient te worden door de inspectie? Op welke manier borgt het kabinet dat het zicht op de kwaliteit in het funderend onderwijs niet vermindert, zo vragen de leden.

De leden van de VVD-fractie lezen daarnaast dat de inspectie haar eigen waarborgfunctie versterkt door meer en beter gebruik te maken van signalen. ‘Meer en beter’ suggereert kwantitatieve en kwalitatieve versterking. Wat behelst dit? Kan het kabinet een aantal voorbeelden geven van deze signalen? Op welke manier gaat de inspectie voortaan om met directe signalen van ouders of leraren met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs, zo vragen de leden.

De leden van de VVD-fractie lezen in de reactie op de motie van de leden Rog en Bruins¹ met betrekking tot een kader van het onderwijstoezicht in relatie tot de burgerschapsopdracht dat de uitwerking van het onderzoekskader het voor scholen inzichtelijk maakt hoe toezicht er in de praktijk uit zal zien. De ministers stellen hierbij dat er ruimte is voor een schooleigen invulling van de burgerschapsopdracht, passend bij de onderwijsvrijheid die scholen toekomt. De leden begrijpen deze uitleg van de motie, aangezien dit geborgd is in het wetsvoorstel ter verduidelijking van de burgerschapsopdracht. Tegelijkertijd vragen de leden op welke manier dit kader recht doet aan het amendement van het lid Van den Hul c.s.² dat stelt dat in alle gevallen er sprake moet zijn van kennis over en respect voor diversiteit en gelijkheid en het bevorderen van een veilige omgeving. Op welke manier borgt de inspectie binnen dit kader dat bijvoorbeeld geen ouderverklaringen gevraagd kunnen worden die homoseksualiteit

¹ Kamerstuk 35 352, nr. 21

² Kamerstuk 35 352, nr. 29

afwijzen of stelt dat het huwelijk enkel voorbehouden is aan een man en vrouw? Daarnaast vragen de leden hoe het toezichtkader ervoor gaat zorgen dat een situatie zoals bij de scholengemeenschap Gomarus College niet meer voorkomt, waarbij leerlingen bijvoorbeeld aangeven dat ze gedwongen uit de kast moesten komen door hun school.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de onderhavige brief ten behoeve van het schriftelijk overleg. Zij zijn van mening dat alle leerlingen en studenten de beste kansen verdienen om het beste uit zichzelf te halen. Die beste kansen geven we hen door het bieden van goed onderwijs. Zij hebben daarom nog enkele vragen en opmerkingen over de onderzoekskaders 2021 van de inspectie.

Sociale veiligheid

De leden van de D66-fractie lezen dat de inspectie, om de capaciteit zo effectief mogelijk in te kunnen zetten, niet langer elke vier jaar alle scholen in het funderend onderwijs zal bezoeken. Hoe vaak zal dit dan wel zijn? Betekent dit dat er scholen zijn die jarenlang niet bezocht zullen worden? Hoe verhoudt dit zich tot de sociale veiligheid op scholen? Is het kabinet van mening dat de sociale veiligheid op die manier gewaarborgd kan worden op elke school? Deze leden zijn van mening dat het waarborgen van de sociale veiligheid een zeer grote prioriteit heeft, zodat alle leerlingen zich veilig kunnen voelen op school. Deze leden lezen bovendien dat de inspectie gekozen heeft niet meer op elke school te controleren, omdat zij zo gericht te werk kunnen gaan. Welk type school zullen zij vaker bezoeken? Welke criteria gebruikt de inspectie hiervoor, zo vragen de leden.

Toezicht op het burgerschapsonderwijs

De leden van de D66-fractie signaleren dat de eisen uit het wetsvoorstel omtrent de verduidelijking van de burgerschapsopdracht alvast zijn vertaald in standaarden, onder voorbehoud van inwerkingtreding. Kan het kabinet uiteenzetten wat wordt bedoeld met: “hierbij is ruimte voor een schooleigen invulling van de burgerschapsopdracht, passend bij de onderwijsvrijheid die scholen toekomt”? De ministers stellen dat het onderwijsveld nauw betrokken is geweest bij de totstandkoming van het toezicht op het burgerschapsonderwijs in de onderzoekskaders. Met welke partijen hebben de ministers hierover gesproken? Hebben de ministers naast de sectorraden, bijvoorbeeld ook leraren en leerlingen zelf gesproken? Zo nee, waarom niet en zijn zij bereid dit alsnog te doen, zo vragen de leden.

Primair onderwijs en voortgezet onderwijs

De leden van de D66-fractie vragen de ministers op welke manier het inspectiekader primair- en voortgezet onderwijs bijdraagt aan het bevorderen van de kansengelijkheid in het onderwijs. Een veel gehoord probleem is dat leerlingen met een ondersteuningsbehoefte geen plek kunnen vinden op een school omdat de school vreest voor het effect op de resultaten en daarmee op het inspectieoordeel. Op welke wijze ondervangt het inspectiekader dit probleem en bevordert het kansengelijkheid en inclusief onderwijs? Deze leden vragen of er bijvoorbeeld meer wordt gekeken naar de toegevoegde waarde van het onderwijs op de leerling in plaats van de absolute resultaten.

De leden van de D66-fractie merken op dat er steeds meer integrale kindcentra en brede scholen ontstaan. Het probleem hierbij is dat zij zowel te maken krijgen met de

onderwijsinspectie als de GGD³ voor de inspectie van het opvanggedeelte. Deze leden vragen de ministers of het herijkte inspectiekader beter aansluit bij de realiteit van de maatschappij en een gecombineerd inspectiebezoek van de onderwijsinspectie en de GGD mogelijk maakt. Heeft de onderwijsinspectie daarnaast een rol bij het toezicht op de vroeg- en voorschoolse educatie, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie merken op dat de afgelopen jaren zich een aantal incidenten heeft voor gedaan met kinderen in het informele onderwijs. De leden zouden kinderen willen beschermen in elke vorm van onderwijs en vragen de ministers of het herijkte kader mogelijk maakt om toezicht te houden in het informele onderwijs.

De leden van de D66-fractie vragen de ministers hoe het herijkte inspectiekader uitvoering geeft aan de aangenomen motie van het lid Van Meenen over meer onaangekondigde inspectiebezoeken door de inspectie⁴. Deze leden vragen de ministers of het nu de norm wordt om onaangekondigde bezoeken af te leggen aan scholen.

De leden van de D66-fractie constateren dat een van de verklaringen van de dalende onderwijskwaliteit het gebruik van lesmaterialen is die niet wetenschappelijk onderbouwd zijn en niet bevorderlijk zijn voor leerprestaties. Deze leden vragen de ministers of de inspectie in het herijkte kader ook toezicht gaat houden op de kwaliteit van het lesmateriaal. Kunnen bijvoorbeeld de vakgroepen uit het voortgezet onderwijs een rol spelen in het beoordelen van de kwaliteit van het lesmateriaal, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de inspectie beoordeelt of kinderen, zoals toegezegd door de minister, kansrijk worden geadviseerd. Hoe voorkomt het kabinet dat er een te nauwe focus is op cito-scores? Hoe verhoudt de controle op dergelijke scores zich tot het beleid van kansrijk adviseren, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie constateren dat een stijgende trend te zien is van het aantal categorale scholen. Hoe gaat de inspectie hiermee om in het kader van kansengelijkheid? Hoe kan het kabinet deze trend tegengaan, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie vragen de ministers of er een beeld is van hoeveel scholen afgelopen zomer een zomerprogramma hebben opgezet in het kader van het wegwerken van achterstanden. Is dit gemonitord? Hoe hebben scholen, leerlingen en leraren deze programma's ervaren en zijn zij van mening dat deze baat hebben gehad bij het wegwerken van achterstanden, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie constateren dat het afgelopen jaar een uitdagend jaar is geweest voor veel scholen, leraren en leerlingen. Met name in het (v)so⁵, waar niet alle leerlingen bijvoorbeeld baat hebben bij online lessen. Zij vragen de ministers hoe de inspectie hier rekening mee heeft gehouden. Ook vragen zij hoe de start van het schooljaar is verlopen in het (v)so.

Middelbaar beroepsonderwijs

De leden van de D66-fractie constateren dat Nederland een sterke sector beroepsonderwijs

³ GGD: Gemeentelijke Gezondheidsdienst

⁴ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 226

⁵ (v)so: (voortgezet) speciaal onderwijs

heeft. Zij zijn van mening dat mbo-studenten het fundament vormen van onze samenleving. Mbo-studenten verdienen, net als andere studenten, de beste kansen op goed onderwijs. Deze leden constateren dat instellingen vaak nog niet afwijken van de urennorm, ondanks dat dit wel wettelijk mogelijk is. Kan het kabinet toelichten wat zij doet om scholen hierover meer duidelijkheid te bieden.

De leden van de D66-fractie vragen de ministers of de inspectie zal toezien, nu fysiek onderwijs weer volledig mogelijk is, dat fysiek onderwijs ook daadwerkelijk de norm is. Deze leden hebben meerdere signalen gehad dat instellingen hier vanaf wijken.

Ten slotte vragen de leden van de D66-fractie of de ministers een update kunnen geven over het actuele stagetekort bij mbo-studenten.

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de onderzoekskaders van de inspectie en de verslagen van het overleg met de vertegenwoordigers van het onderwijsveld. Deze leden hebben nog enige vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben de uitwerking van de motie van de leden Rog en Bruins⁶, die vraagt om een duidelijk kader op te stellen waaruit de reikwijdte van het toezicht van de inspectie op het burgerschapsonderwijs moet blijken, tot zich genomen. Deze leden vragen de ministers in hoeverre zij van mening zijn dat de intentie van de motie, te weten een duidelijk afgebakend kader voor het toezicht van de inspectie op de burgerschapsopdracht, voldoende tot uiting is gebracht in de onderzoekskaders. Kunnen de ministers nader toelichten in hoeverre er ruimte is voor eigenstandig handelen van de inspectie vanwege de ruime definitie die is opgesteld voor burgerschapsonderwijs en in hoeverre zij dit wenselijk vinden? Waar eindigt de ruimte voor de school om een eigen invulling te geven aan deze burgerschapsopdracht en waar begint het toezicht van de inspectie? Gaarne ontvangen deze leden een uitgebreide toelichting.

De leden van de CDA-fractie vragen de ministers of de inspectie met de nieuwe invulling van de burgerschapsopdracht zoals uitgewerkt in het toezichtskader ook daadwerkelijk beter en eerder kan handhaven? Kan in dit kader worden aangegeven hoe de escalatieladder er op dit punt in de praktijk uit ziet en in hoeverre deze verschilt van de eerdere escalatieladder, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie vragen de ministers wat de stand van zaken is met betrekking tot de uitvoering van de motie van de leden Kuik en Smals⁷, waarin de regering is verzocht om samen met de maatschappelijke partners binnen het mbo te onderzoeken wat de reële richtlijn is om effectief burgerschapsonderwijs vorm te geven, en daarbij expliciet te maken welke inzet de mbo-instelling minimaal moet leveren om effectief burgerschapsonderwijs te geven. Welke rol, zo vragen deze leden, zouden de onderzoekskaders van de inspectie hierbij kunnen spelen.

De leden van de CDA-fractie vragen de ministers naar de uitwerking van de motie van de leden Westerveld, Bisschop, Van Meenen en Rog⁸ over in de rapportages van de inspectie

⁶ Kamerstuk 35 352, nr. 21

⁷ Kamerstuk 31 524, nr. 466

⁸ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 142

beter tot uitdrukking brengen van het onderscheid tussen de oordelende rol van de inspectie op basis van de deugdelijkheidseisen en de andere meer stimulerende rol van de inspectie. Deze leden lezen dat door de aanpassing van de onderzoekskaders op dit punt, het ook makkelijker is dit onderscheid aan te houden in de rapportages. Deze leden vragen de ministers aan te geven hoe dit er in de praktijk uit zal zien en of op enigerlei wijze erop wordt toegezien dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. Hoort daarbij, volgens de ministers, ook dat de waardering 'goed' en de oordelen 'voldoende' en 'onvoldoende' in dezelfde tabel worden gezet en in hoeverre is dit in lijn met de bovengenoemde motie van het lid Westerveld c.s.? Zijn de ministers het met deze leden eens dat door dit zo in een tabel te plaatsen op zijn minst de suggestie wordt gewekt dat er een bepaalde vorm van oplopende oordelen/waarderingen is en dit niet bijdraagt aan het duidelijke onderscheid tussen de twee rollen van de inspectie in de rapportages? Gaarne ontvangen deze leden een nadere toelichting.

De leden van de CDA-fractie lezen in de gespreksverslagen dat er kritiek is vanuit het onderwijsveld dat de inspectie stelt dat de kwaliteit van bedrijfsvoering gelijk is aan de kwaliteit van onderwijs. Zijn de ministers het met deze leden eens dat dit twee verschillende zaken betreft en daarom op het eerste gezicht de gelijktrekking hiervan niet logisch is? De inspectie stelt in de gespreksverslagen dat dit samenvoegen uit evaluaties zou komen en omdat deze twee punten in de verantwoording van de jaarstukken ook samenhangt. Deze leden zouden graag willen weten wat de achterliggende reden is die in de evaluaties is aangegeven hiervoor en welke partij(en) dit heeft (hebben) aangedragen. Wat is precies de verbetering van het samenvoegen en wat is de toegevoegde waarde ten opzichte van de oude situatie, zo vragen de leden.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie of de besturen voldoende zijn voorbereid op het nieuwe inspectietoezicht waarbij van besturen meer verwacht wordt en besturen ook een oordeel 'onvoldoende' kunnen krijgen voor bestuurlijk handelen. Deze leden vragen of de besturen voldoende duidelijk is wat er precies van hen verwacht wordt en wat de consequenties kunnen zijn. Hoe zijn de besturen hierover geïnformeerd? Deze leden vragen tevens wat een oordeel 'onvoldoende' op het gebied van bestuurlijk handelen in de praktijk precies betekent. Is er mogelijkheid tot bezwaar en beroep tegen een dergelijk oordeel en wat is de escalatieladder ten aanzien van bijvoorbeeld verscherpt financieel toezicht en in hoeverre verschilt dit ten opzichte van hoe het tot dusverre was geregeld, zo vragen de leden.

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie danken de ministers voor de brief over de onderzoekskaders van de inspectie. Elk kind verdient een fijne school en de beste leraar voor de klas. Toezicht houden op de kwaliteit van onderwijs is dan ook een belangrijke zaak. De leden onderstrepen het belang van een capabele inspectie die over de middelen beschikt om haar taak goed uit te kunnen voeren.

Veranderingen ten opzichte van 2017

De leden van de PvdA-fractie waarderen de uitgesproken intentie dat de aan de orde zijnde veranderingen een versteviging betekenen van de in 2017 ingezette richting. Echter voorgenoemde leden maken zich zorgen over enkele aangekondigde veranderingen. Alhoewel de wijze waarop de onderzoekskaders veranderen onduidelijk is beschreven en ruimte laat voor interpretatie lijkt de inspectie hiermee de mogelijkheid te krijgen niet alle scholen meer elke vier jaar door te lichten. Kan het kabinet dit toelichten? Wat wordt bedoeld

met de 'proportionaliteit' van het toezicht? In welke mate betekent dit een verlaging van het aantal fysieke inspecties? Kan concreet worden gesteld hoeveel scholen wel elke vier jaar een bezoek kunnen verwachten en hoeveel niet? Heeft deze proportionaliteit te maken met de verdeling van (schaarse) financiële middelen die de inspectie toekomen? Zo nee, kan worden uitgelegd waarom het kabinet van mening is dat de inspectie haar taak beter kan volbrengen door deze taak minder uit te voeren? Kan er een overzicht worden toegevoegd van welke (financiële) versteviging van de inspectie nodig is om het vierjaarlijkse bezoek van elke school in het funderend onderwijs doorgang te laten vinden? Hoe wordt voorzien dat het aantal bezoeken zich de komende jaren zal ontwikkelen, zo vragen de leden.

Tevens vragen de leden van de PvdA-fractie of met deze verandering van beleid rekening is gehouden met stigma en beeldvorming in het verschil aanbrengen tussen scholen die wel geïnspecteerd worden en scholen die niet geïnspecteerd worden. Ziet het kabinet in dat deze tweedeling een reële kans met zich meebrengt tot stigma, daar meer 'succesvolle' scholen een dergelijk bezoek niet krijgen? Deelt het kabinet de mening van de leden dat een bezoek van de inspectie een positief effect heeft of kan hebben op de kwaliteit van onderwijs? Lopen scholen die bij voorbaat worden overgeslagen voor een inspectie daarmee niet een kans mis, zo vragen de leden.

Ten slotte vragen de leden van de PvdA-fractie het kabinet te reflecteren op de rol die hij ziet weggelegd voor de inspectie met betrekking tot de verbetering van de basisvaardigheden in een tijd dat een kwart van de 15-jarigen niet goed genoeg kan lezen om mee te komen in de maatschappij en het toenemende lerarentekort de kwaliteit van onderwijs almaar meer onder druk zet. Wat is het ideaalbeeld van het functioneren van de inspectie en welke middelen zouden er nodig zijn om daaraan te voldoen, zo vragen de leden.

Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse de onderzoekskaders 2021 van de inspectie gelezen. De voornoemde leden hebben nog enkele vragen over de manier waarop het per 1 augustus 2021 in werking getreden wetsvoorstel Verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs⁹ in deze nieuwe onderzoekskaders verwerkt is. Hiertoe hebben zij met interesse de bijgevoegde noot hierover gelezen.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat voor sommige scholen de inwerkingtreding van bovengenoemd wetsvoorstel betekent dat zij hun burgerschapsonderwijs zullen moeten aanpassen. Een voorbeeld hiervan valt te lezen in het inspectierapport over het Gomarus College dat de Kamer recentelijk heeft ontvangen¹⁰. In het rapport wordt geschetst dat de school zich aan het oriënteren is hoe het burgerschapsaanbod vorm te geven in de lijn met het voorstel burgerschapsonderwijs. De leden vragen aan de hand van de nieuwe onderzoekskaders hoe de inspectie toezicht gaat houden op het uitvoeren van deze nieuwe eisen omtrent burgerschapsonderwijs. Wordt het enkel meegenomen in het reguliere inspectietoezicht? Of wordt er nu na inwerkingtreding van de wet op alle scholen gekeken hoe het ervoor staat? Zijn scholen erop gewezen dat er per 1 augustus nieuwe eisen zijn inzake het burgerschapsonderwijs? Hoe lang krijgen scholen zoals het Gomarus College de tijd om het burgerschapsaanbod aan te passen, zo vragen de leden.

⁹ Kamerstuk 35 352

¹⁰ Kamerstuk 31 289, nr. 482

De leden van de GroenLinks-fractie lezen in de brief van de ministers ook dat “De inspectie terughoudendheid zal betrachten als het gaat om het toezicht op de visie van scholen, maar scherp toezien of deze visie conform de wettelijke eisen tot uiting komt en alle onderdelen bevat die het wetsvoorstel daaraan stelt”. De voornoemde leden blijven het tegelijk ‘terughoudendheid betrachten’ en ‘scherp toezien’ lastig met elkaar te rijmen vinden. Kan het kabinet uitleggen wat hiermee bedoeld wordt en hoe dit in de praktijk eruit zal zien? Op wat wordt precies terughoudendheid betracht en op wat wordt scherp toegezien? Kan het kabinet ook aangeven welke vrijheid inzake burgerschapsonderwijs scholen nog hebben na de invoering van de aangescherpte burgerschapsopdracht en in hoeverre die vrijheid niet botst met het aangenomen amendement van het lid Van den Hul c.s.¹¹ over het bijbrengen van kennis over en respect voor diversiteit en gelijkheid en het bevorderen van een veilige omgeving, zo vragen de leden.

Inbreng van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de vernieuwde onderzoekskaders van de inspectie en de invulling van de motie van de leden Rog en Bruins over de reikwijdte van het inspectietoezicht op de burgerschapsopdracht. Zij hebben daarover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het goed en terecht dat in de kabinetsbrief wordt aangegeven dat er ook met de nieuwe onderzoekskaders van de inspectie ruimte is voor een schooleigen invulling van de burgerschapsopdracht, passend bij de onderwijsvrijheid die scholen toekomt, en dat de inspectie terughoudendheid zal betrachten bij het toezicht. Tegelijk lezen zij in de onderzoekskaders van de inspectie een vrij uitgebreide operationalisering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De genoemde leden constateren dat woorden als vrijheid, gelijkheid en solidariteit een spectrum aan contextafhankelijke betekenissen hebben, die ieder kan uitleggen binnen zijn eigen mens- en maatschappijvisie. De een vindt het ultieme vrijheid dat je een joint mag roken, de ander vindt het juist solidair om de ander daar met een verbod tegen te beschermen. Het is belangrijk dat de overheid blijft toetsen op de deugdelijkheid van het onderwijs, maar zich niet laat verleiden tot het beoordelen van de onderliggende visie op mens en maatschappij. Een terughoudende rol van de inspectie is derhalve noodzakelijk bij het toezicht op de burgerschapsopdracht. Het belang van dit punt wordt onderstreept door de Raad van State; die gaf in zijn advies bij het wetsvoorstel over de burgerschapsopdracht aan dat “voorkomen moet worden dat de inspectie een eigen, interpretatieve koers gaat varen en aan de hand van die koers conflicten over de invulling van de burgerschapsopdracht ontstaan”. De leden vragen of de ministers op dit punt kunnen reflecteren en nader kunnen toelichten hoe het toezicht op de burgerschapsopdracht vorm krijgt.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de onderzoekskaders de volgende passage: “De inspectie stelt vast of het bestuur zorg draagt voor een schoolklimaat dat in overeenstemming is met de basiswaarden, waarin leerlingen oefenmogelijkheden wordt geboden en voor een veilig, inclusief schoolklimaat waarin allen zich geaccepteerd voelen.” Kunnen de ministers aangeven of en zo ja hoe de nieuwe burgerschapsopdracht invloed heeft op de wijze waarop de inspectie toezicht houdt op sociale veiligheid op scholen, zo vragen de leden.

¹¹ Kamerstuk 35 352, nr. 16

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de samenhang tussen het toezicht op de burgerschapsopdracht en de curriculumherziening. Ook de Raad van State vroeg eerder al aandacht voor dit punt: “Gelet op de complexiteit van het burgerschapsbegrip en het voorshands ontbreken van kerndoelen en eindtermen verwacht de Afdeling dat het ook voor de inspectie in het kader van het toezicht erg lastig zal zijn om te beoordelen of aan de betreffende eisen wordt voldaan.” Kunnen de ministers op dit punt ingaan? Kunnen zij garanderen dat ook bij de kerndoelen en eindtermen terughoudendheid wordt betracht als het gaat om de invulling van het burgerschapsonderwijs, zo vragen de leden.

Inbreng van de leden van de Volt-fractie

De leden van de Volt-fractie vragen of het nieuwe onderzoekskader voldoende voorziet in het signaleren van sociale (on)veiligheid op scholen (zoals in het geval van homoseksuele leerlingen op het Gomarus College). Zo ja, hoe? Zo nee, waar valt nog ruimte te behalen? Kan het kabinet zich in de onderbouwing van uw antwoord beroepen op adviezen van onafhankelijke (onderzoeks)commissies over de inspectie op het onderwijs, zo vragen de leden.

De leden van de Volt-fractie merken op dat de ministers in hun brief aan geven dat ‘hierbij de inspectie sterker de nadruk [legt] op de eigen verantwoordelijkheid van het bestuur voor de kwaliteit van het onderwijs en voor adequaat financieel beheer’. Hoe wordt door middel van het onderzoekskader toegezien op verschillen in bestuurskwaliteit tussen scholen (‘sterke’ en ‘zwakke’ scholen/besturen)? Volgen uit het oordeel van de inspectie ook aanbevelingen voor specifieke (‘zwakke’) scholen ter verbetering van hun financieel beheer, zo vragen de leden.

Inbreng van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderzoekskaders. Deze leden waarderen deze inzet voor de periodieke herijking van de kaders. Zij wijzen op het belang van nauwgezette uitwerking van de wettelijke normen in de onderzoekskaders, aangezien een enkele zin of frase uit het onderzoekskader een eigen leven kan gaan leiden en grote impact kan hebben op schoolorganisaties.

De leden van de SGP-fractie vinden het geen gelukkige situatie dat de behandeling van de onderzoekskaders in het parlement nog gaande is, terwijl de kaders al in werking zijn getreden. Weliswaar worden de kaders ter informatie toegezonden, maar dat toezenden is wel geregeld om het parlement duidelijk in de gelegenheid te stellen om te bezien in hoeverre de onderzoekskaders daadwerkelijk een getrouwe overzetting van de wettelijke kaders zijn. Deze leden vragen of het kabinet de ambitie heeft om ervoor te zorgen dat de planning van de inspectie zodanig is ingericht dat de vastgestelde kaders ruim voor aanvang van het schooljaar aan het parlement worden toegezonden.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de inspectie ervoor gekozen heeft niet langer een toelichting op de wettelijke vereisten te beschrijven, maar slechts een ruw lijstje van wettelijke bepalingen te vermelden. De aanpassing komt deze leden niet voor als een verbetering, zeker niet vanuit de toegankelijkheid voor scholen. Ter illustratie wijzen zij op de standaard onderwijstijd (OP4), waarbij de voorheen ook compacte en heldere tekst is vervangen door een mager en moeilijker te duiden blokje. Deze leden vragen in vervolg hierop eveneens een toelichting op de wettelijke kaders inzake onderwijstijd. Kan het kabinet bevestigen dat het met de vernieuwing van de wettelijke kaders inzake onderwijstijd in het

voortgezet onderwijs niet langer de bedoeling is dat de inspectie in detail gaat controleren op de realisatie van de onderwijstijd voor specifieke leerlingen en klassen, maar dat bij problemen in de realisatie van belang is dat sprake is van een deugdelijk lesuitvalbeleid dat is afgestemd met de medezeggenschapsraad. De toelichting zou op dit belangrijke punt meer duidelijkheid kunnen bieden.

De leden van de SGP-fractie vragen een onderbouwing van de stelling uit het onderzoekskader dat de pedagogisch-didactische visie van de school zichtbaar moet zijn in het dagelijks handelen van leraren. Op welke passages uit de wetsbehandeling steunt deze tekst? Deze leden wijzen erop dat de wetgever bewust een onderscheid heeft gemaakt tussen enerzijds de beschrijving van het onderwijskundig beleid en het personeelsbeleid en anderzijds de beschrijving van het stelsel van kwaliteitszorg en de uitvoering ervan¹². De uitwerking van het onderwijskundig beleid en het personeelsbeleid valt daarom niet onder de toezichthoudende taak van de inspectie. Zij menen dat de positionering van het pedagogisch-didactisch beleid in de onderzoekskaders heroverweging behoeft en dat in ieder geval de genoemde stelling geen stand kan houden.

De leden van de SGP-fractie vinden dat het positioneren van de sociale en maatschappelijke competenties in het onderzoekskader nogal massief overkomt, als zou duidelijk zijn welke competenties het betreft (VS2 en OR2). Uit de toelichting blijkt onvoldoende dat tijdens de wetsbehandeling is geformuleerd dat scholen zelf de keuze hebben welke competenties zij van belang vinden. Bovendien bestaan verschillende manieren om de ontwikkelingen van competenties te volgen. Kunnen deze uitgangspunten duidelijker in het kader worden verwoord, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het onderdeel afsluiting (OP6) is geplaatst in het kwaliteitsgebied onderwijsproces en niet in het kwaliteitsgebied onderwijsresultaten. Deze leden begrijpen dat bij scholen de vrees kan leven dat hierdoor het formatief evalueren onderdeel kan gaan worden van de formele toetsing en afsluiting, waarmee verschillende doelen door elkaar gaan lopen.

¹² Kamerstuk 33 862, nr. 13

II Reactie van de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media

Wij danken de leden van uw Kamer voor de vragen en opmerkingen naar aanleiding van de onderzoekskaders 2021 van de inspectie. In het navolgende beantwoorden wij de vragen van uw leden per fractie, in de volgorde waarin de vragen zijn gesteld.

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD fractie lezen dat in het kader van het vierjaarlijks onderzoek bij besturen en hun scholen en opleidingen de inspectie plaatsvindt door middel van verificatieactiviteiten, risico-onderzoek en onderzoek naar de waardering ‘goed’. Mede op verzoek van de ringen heeft de inspectie de waardering ‘Goed’ op bestuurs- en school- en opleidingsniveau beter beschreven. Op welke manier is dat nu beter beschreven, zo vragen de leden.

In de onderzoekskaders is in het hoofdstuk ‘Visie en uitgangspunten voor het toezicht’ in de paragraaf ‘Stimuleren’ beschreven hoe de inspectie de verdere ontwikkeling van het onderwijs en de kwaliteit ervan stimuleert. De inspectie stimuleert niet alleen door aan te geven wat er beter kan, maar ook door goede kwaliteit zichtbaar te maken. Op verzoek van het bestuur onderzoekt de inspectie of de onderwijskwaliteit van een school de waardering Goed kan krijgen. In de genoemde paragraaf staat dat de inspectie deze waardering geeft als een school of bestuur niet alleen voldoet aan de wettelijke vereisten maar ook aanvullende ambities realiseert. In hoofdstuk 6 heeft de inspectie het doel van de waardering Goed nader toegelicht. Ook heeft de inspectie daar nader omschreven wat zij verwacht van een goede school. De inspectie gaat ervan uit dat een goede school een brede basiskwaliteit heeft, dat wil zeggen dat er zonder meer een positief antwoord gegeven kan worden op de volgende kernvragen voor goed onderwijs: krijgen leerlingen goed onderwijs (Onderwijsproces), voelen ze zich veilig (Veiligheid en schoolklimaat) en leren ze genoeg (Onderwijsresultaten). Dit vraagt een expertoordeel over de integrale kwaliteit van de school. Van goede scholen verwacht de inspectie dat zij aan de inspectie laten zien hoe zij hun visie, ambities en doelen uitvoeren en welke kwaliteit dit in de praktijk oplevert.

Verder lezen de leden van de VVD-fractie dat de inspectie meer representatieve onderzoeken gaat doen op scholen. Zij vragen wat dit inhoudt in termen van frequentie en kwalitatieve toetsing.

Representatieve onderzoeken op scholen zijn onderzoeken waarbij de inspectie met behulp van representatieve steekproeven zicht wil genereren op ontwikkelingen in het onderwijsstelsel, waar het gaat om belangrijke vraagstukken zoals de ontwikkeling van de basisvaardigheden, kansengelijkheid of veiligheid. Op basis van een steekproef kan een school betrokken worden bij data-analyse op afstand of kwantitatief of kwalitatief onderzoek op de school zelf. Tenzij geconstateerde risico's of signalen daar aanleiding toe geven, leidt dit niet tot verder onderzoek op of rapportage over de school. Door permanent op stelselniveau relevante vraagstukken te onderzoeken, ontstaat er op stelselniveau zicht op deze vraagstukken. Het gaat om belangrijke kennis voor het onderwijsveld en voor beleidsmakers.

De inspectie kan de betreffende kennis gericht gebruiken voor de inrichting van en de keuzes in het instellingstoezicht. De onderzoeken worden jaarlijks beschreven in het jaarwerkplan. Aard en inhoud van de onderzoeken zijn afhankelijk van de vraagstukken die het betreft.

Daarnaast lezen de leden van de VVD-fractie dat de inspectie voornemens is om niet langer elke vier jaar alle scholen in het funderend onderwijs te bezoeken, om zo de capaciteit zo effectief mogelijk te kunnen inzetten. De leden vragen hoeveel capaciteit de inspectie tekort komt om alle scholen in het funderend onderwijs toch te bezoeken, wat de basis wordt waarop de inspectie besluit een school wel of niet te bezoeken en hoe ouders kenbaar kunnen maken aan de inspectie dat de school van hun kind toch bezocht dient te worden door de inspectie. Ook vragen de leden op welke manier het kabinet borgt dat het zicht op de kwaliteit in het funderend onderwijs niet vermindert.

De keuze om niet meer elke vier jaar alle scholen in het funderend onderwijs te bezoeken, is niet ingegeven vanuit een capaciteitstekort bij de inspectie. Deze keuze komt voort uit de wens om het toezicht meer proportioneel en (risico-)gericht in te zetten, daar waar dat het meest nodig is. Sommige besturen en scholen zullen vaker bezocht worden, andere minder vaak. Dit betekent overigens geenszins dat er besturen en scholen zijn die uit het zicht verdwijnen. De inspectie houdt op verschillende manieren zicht op de kwaliteit in het funderend onderwijs.

Om scholen in beeld te houden is minstens eenmaal per jaar elke school onderwerp van een risicoanalyse. In het kader van deze analyse kijkt de inspectie onder meer naar de leerresultaten en de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen. Ook bekijkt de inspectie bijvoorbeeld de ontwikkeling van leerlingenaantallen en personeelsomvang en het jaarverslag van het bestuur. Verder worden eventuele signalen van bijvoorbeeld leraren, ouders of leerlingen en studenten in de analyse betrokken. Ziet de inspectie geen risico's, dan sluit zij de risicoanalyse af. Vermoedt de inspectie echter wel risico's, dan voert zij een expertanalyse uit met een team met kennis en deskundigheid op het terrein van data-analyse, onderwijskwaliteit en financieel beheer. Zo krijgt de inspectie een goed beeld van de onderwijskwaliteit, sturingskwaliteit en financiën. Ziet de inspectie op basis van de expertanalyse dat er inderdaad (ernstige) risico's zijn, dan bespreekt zij dit met het bestuur en volgt er mogelijk een onderzoek op de school. De inspectie heeft de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in data voor risicoweging. Gelet op het voorgaande vinden wij het ook verantwoord dat de inspectie niet meer standaard elke vier jaar naar alle scholen gaat. Er is zo ook minder toezichtlast voor scholen die hun zaken op orde hebben. Behalve bij risico's bezoekt de inspectie ook scholen in het kader van het vierjaarlijkse onderzoek bij besturen; het gaat om verificatie-activiteiten bij een steekproef van de scholen van het bestuur om te zien of het bestuur de kwaliteit daadwerkelijk waarborgt. De kwaliteit wordt ook geborgd door intern toezicht en horizontale verantwoording. Ook doet de inspectie bij scholen onderzoeken naar de waardering Goed; dit gebeurt op verzoek van het bestuur.

Ouders kunnen een melding doen bij de inspectie. Signalen en meldingen kunnen voor de inspectie aanleiding zijn om het bestuur aan te spreken of om het bestuur en/of de school te bezoeken. Soms gebeurt dat meteen (bij ernstige signalen), soms op een later moment of in het kader van een vierjaarlijks onderzoek bij een school. Er zijn ook gevallen waarin de inspectie ouders bijvoorbeeld doorverwijst naar de klachtenregeling van de school.

De leden van de VVD-fractie lezen daarnaast dat de inspectie haar eigen waarborgfunctie versterkt door meer en beter gebruik te maken van signalen. De leden willen graag een aantal voorbeelden van deze signalen zien en hoe de inspectie voortaan omgaat met directe signalen van ouders of leraren met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs.

De inspectie heeft de interne signalenroute op verschillende manieren versterkt. De meldingsroute op de website van de inspectie is verduidelijkt en de interne afhandeling is versterkt, onder meer door personele versterking bij het Inspectieloket. Daardoor worden signalen beter gecategoriseerd en gericht verwerkt. Verder heeft de inspectie de transparantie over opvolging van meldingen vergroot door meer aandacht te besteden aan terugmeldingen aan degenen die de meldingen hebben gedaan. Enkele voorbeelden van signalen zijn signalen over het uitvallen van lessen (zeker in de examentijd), onveiligheid, ouderbijdragen of conflicten op school tussen of binnen de verschillende geledingen.

De signalen van ouders of leerlingen over de kwaliteit van het onderwijs spelen een belangrijke rol in het toezicht van de inspectie. Zij helpen de inspectie beter zicht te krijgen op de kwaliteit van het onderwijs. Wat de inspectie doet met signalen is afhankelijk van de ernst en de context van signalen. Ernstige signalen en meldingspatronen die de kwaliteit van het onderwijs en de sociale veiligheid raken, betreft de inspectie direct in het toezicht. Bijvoorbeeld door contact op te nemen met het bestuur of door op de school onderzoek te doen. Er zijn ook situaties waar de inspectie ouders bijvoorbeeld doorverwijst naar de klachtenregeling van de school. De signalen hebben ook een plek in de jaarlijkse risicoanalyse die de inspectie uitvoert voor alle besturen en scholen.

De leden van de VVD-fractie lezen in de reactie op de motie van de leden Rog en Bruins¹³ met betrekking tot een kader van het onderwijstoezicht in relatie tot de burgerschapsopdracht dat de uitwerking van het onderzoekskader het voor scholen inzichtelijk maakt hoe toezicht er in de praktijk uit zal zien. De ministers stellen hierbij dat er ruimte is voor een schooleigen invulling van de burgerschapsopdracht, passend bij de onderwijsvrijheid die scholen toekomt. De leden begrijpen deze uitleg van de motie, aangezien dit geborgd is in het wetsvoorstel ter verduidelijking van de burgerschapsopdracht. Tegelijkertijd vragen de leden op welke manier dit kader recht doet aan het amendement van het lid Van den Hul c.s.¹⁴ dat stelt dat in alle gevallen er sprake moet zijn van kennis over en respect voor diversiteit en gelijkheid en het bevorderen van een veilige omgeving. Op welke manier borgt de inspectie binnen dit kader dat bijvoorbeeld geen ouderverklaringen gevraagd kunnen worden die homoseksualiteit afwijzen of stelt dat het huwelijk enkel voorbehouden is aan een man en vrouw? Daarnaast vragen de leden hoe het toezichtkader ervoor gaat zorgen dat een situatie zoals bij de scholengemeenschap Gomarus College niet meer voorkomt, waarbij leerlingen bijvoorbeeld aangeven dat ze gedwongen uit de kast moesten komen door hun school.

De ruimte voor schooleigen invulling is begrensd door in wet- en regelgeving vastgelegde eisen. Dit betreft onder meer de zorgplicht van besturen en instellingen voor de sociale veiligheid van leerlingen en de verplichting van scholen de veiligheidsbeleving van

¹³ Kamerstuk 35 352, nr. 21

¹⁴ Kamerstuk 35 352, nr. 29

leerlingen jaarlijks te monitoren, en de opdracht tot doelgerichte, samenhangende en herkenbare bevordering van basiswaarden. Tevens dienen scholen zorg te dragen voor een schoolcultuur in overeenstemming met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De inspectie ziet daarop toe. De inspectie gaat na of scholen de monitor afnemen en of zij reageren op indicaties van ervaren onveiligheid. Ook gaat de inspectie na of sprake is van een curriculum waarmee doelgerichte bevordering van basiswaarden (waaronder waarden als gelijkwaardigheid, non-discriminatie, autonomie) in de praktijk wordt gebracht. Als van het voorgaande geen sprake is, spreekt de inspectie een school daarop aan, doet zo nodig onderzoek, geeft herstelopdrachten en ziet toe op de realisering daarvan.

De onderzoekskaders bevatten een concrete uitwerking van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, in de vorm van acht elementen die de minimale kern vormen waaraan een school moet voldoen bij de bevordering van respect voor en kennis van basiswaarden (te weten: vrijheid van meningsuiting, gelijkwaardigheid, begrip voor anderen, verdraagzaamheid, autonomie, het afwijzen van onverdraagzaamheid, het afwijzen van discriminatie en verantwoordelijkheidsbesef). Dit zijn de elementen waarin in de wet en wetshistorie uitwerking aan de basiswaarden is gegeven.

Wat betreft de motie Van den Hul c.s., wijzen wij op de zojuist genoemde invulling van de basiswaarden. Mede daardoor wordt geborgd dat respect voor diversiteit wordt bijgebracht en dat de gelijkwaardigheid wordt beschermd.

In het voorbeeld van de ouderverklaringen gaat de inspectie waar van belang na of deze bepalingen bevatten die in strijd zijn met wet- en regelgeving, zoals de in de vraag genoemde situaties. Het afwijzen of veroordelen van seksuele- of genderidentiteit van een leerling in een identiteitsverklaring is onacceptabel en tevens in strijd met wet- en regelgeving. Indien verklaringen die in strijd zijn met wet- en regelgeving desondanks gebruikt worden, zal de inspectie ingrijpen.

Aangaande identiteitsverklaringen zijn recent de moties Kwint en Gundogan aangenomen. De Kamer zal, zoals reeds toegezegd, in een separate brief worden geïnformeerd over de uitwerking van deze moties.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

Sociale veiligheid

De leden van de D66-fractie lezen dat de inspectie, om de capaciteit zo effectief mogelijk in te kunnen zetten, niet langer elke vier jaar alle scholen in het funderend onderwijs zal bezoeken. Hoe vaak zal dit dan wel zijn? Betekent dit dat er scholen zijn die jarenlang niet bezocht zullen worden? Hoe verhoudt dit zich tot de sociale veiligheid op scholen? Is het kabinet van mening dat de sociale veiligheid op die manier gewaarborgd kan worden op elke school? Deze leden zijn van mening dat het waarborgen van de sociale veiligheid een zeer grote prioriteit heeft, zodat alle leerlingen zich veilig kunnen voelen op school. Deze leden lezen bovendien dat de inspectie gekozen heeft niet meer op elke school te controleren, omdat zij zo gericht te werk kunnen gaan. Welk type school zullen zij vaker bezoeken? Welke criteria gebruikt de inspectie hiervoor, zo vragen de leden.

Het niet meer standaard elke vier jaar bezoeken van alle scholen in het funderend onderwijs betekent niet per se dat er minder fysieke inspecties zijn. Dit betekent ook niet dat de

inspectie geen toezicht houdt of zicht heeft op de betreffende scholen. Sommige scholen zullen vaker worden bezocht, andere minder vaak. Op basis van de jaarlijkse risicoanalyse ten aanzien van alle besturen en scholen en de vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen en hun scholen, heeft de inspectie een goed beeld van de situatie. Zie verder het antwoord op de inbreng van de leden van de VVD-fractie.

Een belangrijk criterium voor het doen van onderzoek, waaronder bijvoorbeeld schoolbezoeken, zijn onder andere de risico's die de inspectie constateert, zoals ook rondom de sociale veiligheid. Besturen en scholen waarbij de inspectie op basis van de jaarlijkse risicoanalyse of signalen (ernstige) risico's constateert, zal zij relatief vaak bezoeken. Ook de monitor sociale veiligheid speelt hierbij een belangrijke rol. De inspectie treedt op als scholen of besturen deze monitoring achterwege laten of geen actie ondernemen als de uitkomsten van de monitoring daartoe aanleiding geven.

Toezicht op het burgerschapsonderwijs

De leden van de D66-fractie signaleren dat de eisen uit het wetsvoorstel omtrent de verduidelijking van de burgerschapsopdracht alvast zijn vertaald in standaarden, onder voorbehoud van inwerkingtreding. Kan het kabinet uiteenzetten wat wordt bedoeld met:

“hierbij is ruimte voor een schooleigen invulling van de burgerschapsopdracht, passend bij de onderwijsvrijheid die scholen toekomt”? De ministers stellen dat het onderwijsveld nauw betrokken is geweest bij de totstandkoming van het toezicht op het burgerschapsonderwijs in de onderzoekskaders. Met welke partijen hebben de ministers hierover gesproken? Hebben de ministers naast de sectorraden, bijvoorbeeld ook leraren en leerlingen zelf gesproken? Zo nee, waarom niet en zijn zij bereid dit alsnog te doen, zo vragen de leden.

De in de wet geformuleerde burgerschapsopdracht is leidend voor scholen. Binnen de wettelijke grenzen kunnen scholen de opdracht invullen, passend bij wat de leerlingenpopulatie nodig heeft, bij de maatschappelijke context waarin de school functioneert of in aansluiting bij de idealen en (levensbeschouwelijke) opvattingen van de school. Dat betekent concreet dat scholen de in de wet geformuleerde basiswaarden, zoals gelijkwaardigheid en non-discriminatie, op doelgerichte en samenhangende wijze moeten bevorderen, en dat ze daarbij veel ruimte hebben in de manier waarop zij andere elementen van de burgerschapsopdracht invullen of eigen accenten leggen. De burgerschapsopdracht schrijft bijvoorbeeld geen specifieke lesmethode of werkvorm voor. Ook kunnen besturen en scholen andere waarden dan de in de wet geformuleerde basiswaarden van de democratische rechtsstaat in het onderwijs betrekken. Dergelijke andere waarden mogen overigens niet strijdig zijn met de basiswaarden.

Bij het tot stand komen van het toezicht op het burgerschapsonderwijs in de onderzoekskaders heeft de inspectie met partijen in het onderwijsveld gesproken. Voorafgaand aan de vaststelling van de onderzoekskaders door ons, voert de inspectie overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld over de kaders. Dat gebeurt in het zogeheten Ringenoverleg. Dit is bepaald in artikel 13 van de Wet op het onderwijstoezicht. In het Ringenoverleg zijn de organisaties zoals de sectorraden, profielorganisaties, vakbonden en ook vertegenwoordigers van leerlingen en ouders vertegenwoordigd. U heeft hiervan de verslagen ontvangen.¹⁵

¹⁵ Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 256

Primair onderwijs en voortgezet onderwijs

De leden van de D66-fractie vragen de ministers op welke manier het inspectiekader primair -en voortgezet onderwijs bijdraagt aan het bevorderen van de kansengelijkheid in het onderwijs. Een veel gehoord probleem is dat leerlingen met een ondersteuningsbehoefte geen plek kunnen vinden op een school omdat de school vreest voor het effect op de resultaten en daarmee op het inspectieoordeel. Op welke wijze ondervangt het inspectiekader dit probleem en bevordert het kansengelijkheid en inclusief onderwijs? Deze leden vragen of er bijvoorbeeld meer wordt gekeken naar de toegevoegde waarde van het onderwijs op de leerling in plaats van de absolute resultaten.

Het onderzoekskader van de inspectie volgt de wettelijke eisen. Die zijn er op gericht dat de kwaliteit van het onderwijs voor álle leerlingen, waar dan ook in Nederland, in orde is. Zo bevat de wetgeving deugdelijkheidseisen omtrent het bestrijden van onderwijsachterstanden en het bieden van passend onderwijs voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. Door middel van het stelseltoezicht dat ook in de onderzoekskaders beschreven is, onderzoekt en monitort de inspectie bepaalde aspecten van het onderwijsstelsel, onder meer kansengelijkheid. De inspectie onderzoekt en agendeert eventuele knelpunten in het stelsel en betreft deze waar dat opportuun is in het toezicht op de besturen en hun scholen.

Het onderzoekskader heeft betrekking op zowel de leerresultaten als de sociale en maatschappelijke competenties die scholen hun leerlingen bijbrengen en de onderwijsondersteuning die zij hun leerlingen bieden. Het resultatenbegrip is dus breder dan enkel de leerresultaten. De leerresultaten worden verder gerelateerd aan de referentiegroep van scholen waartoe een specifieke school behoort. Daarmee zit er al een element van toegevoegde waarde in het onderzoekskader. Kwalitatief kijkt de inspectie met de standaard 'Zicht op ontwikkeling en begeleiding' naar passende ondersteuning van leerlingen. Dit weegt even zwaar mee in de beoordeling van een school: voor een voldoende eindoordeel (het voldoen aan de basiskwaliteit) moet een school niet alleen voldoende zijn beoordeeld op de standaard Resultaten, maar ook op de standaarden Zicht op ontwikkeling en begeleiding en Pedagogisch-didactisch handelen en veiligheid.

Scholen hebben zorgplicht voor passend onderwijs. Dit betekent dat zij voor een leerling met een (mogelijke) extra ondersteuningsbehoefte onderzoeken wat deze leerling nodig heeft en of dit op de school gerealiseerd kan worden, en dat zij - alleen als de benodigde ondersteuning op deze school aantoonbaar niet geboden kan worden - in overleg met ouders een passende plek voor de leerling zoeken op een andere school. We stimuleren scholen, besturen en samenwerkingsverbanden om te zoeken naar maatwerk, zo nodig buiten de gebaande paden, bijvoorbeeld door het invliegen van expertise vanuit het speciaal onderwijs, door afspraken met gemeenten of door zorg/jeugdhulp in onderwijszorgarrangementen.

De inspectie houdt toezicht op de naleving van deze zorgplicht en het bieden van maatwerk. De inspectie heeft dit schooljaar het toezicht op het gebied van passend onderwijs geïntensiveerd, zowel het toezicht op scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden als met het themaonderzoek op het gebied van passend en inclusiever onderwijs.

De leden van de D66-fractie merken op dat er steeds meer integrale kindcentra en brede scholen ontstaan. Het probleem hierbij is dat zij zowel te maken krijgen met de onderwijsinspectie als de GGD¹⁶ voor de inspectie van het opvanggedeelte. Deze leden vragen de ministers of het herijkte inspectiekader beter aansluit bij de realiteit van de maatschappij en een gecombineerd inspectiebezoek van de onderwijsinspectie en de GGD mogelijk maakt. Heeft de onderwijsinspectie daarnaast een rol bij het toezicht op de vroeg- en voorschoolse educatie, zo vragen deze leden.

Er is afstemming tussen de Inspectie van het Onderwijs en de GGD's over hun toezicht, maar er is nog steeds sprake van verschillende wetgeving en verschillend toezicht. Op verzoek van de collega-minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van ons wordt momenteel onderzocht of en hoe dit toezicht beter geregeld kan worden. Het onderzoek bevindt zich in de afrondende fase. Wij zullen u informeren over de uitkomst van dit onderzoek.

De inspectie houdt interbestuurlijk toezicht op de taken van gemeenten die voortkomen uit de wet- en regelgeving rondom kinderopvang en voor- en voerschoolse educatie (vve).

Daarnaast houdt de inspectie toezicht op de kwaliteit van de vve in voor- en voerscholen.

De leden van de D66-fractie merken op dat de afgelopen jaren zich een aantal incidenten heeft voor gedaan met kinderen in het informele onderwijs. De leden zouden kinderen willen beschermen in elke vorm van onderwijs en vragen de ministers of het herijkte kader mogelijk maakt om toezicht te houden in het informele onderwijs.

Informele scholing is niet gereguleerd, valt niet onder de wettelijke leerplicht en behoort niet tot het reguliere onderwijs zoals bij de wet geregeld. Het nieuwe onderzoekskader van de inspectie is gebaseerd op de wet- en regelgeving die voor het onderwijs geldt. De inspectie houdt toezicht op de betreffende eisen. Informele scholing valt niet onder het wettelijk toezicht. Het is daarom voor de inspectie ook op basis van het nieuwe kader niet mogelijk om toezicht te houden op het informele onderwijs. Dit is geen verandering ten opzichte van de eerdere situatie.

In april en juni van 2020 hebben de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Justitie en Veiligheid u geschreven over toezicht op informele scholing.¹⁷ In beide brieven beschrijft het kabinet dat er ernstige grondwettelijke bezwaren zijn om toezicht te houden op informele scholing. Informele scholing is een voortvloeisel van onze grondwettelijke vrijheden. Het staat ouders vrij, in onze open democratische samenleving, om kinderen buiten het wettelijk gereguleerd onderwijs, en daarmee buiten de invloedssfeer van de overheid, deel te laten nemen aan informele scholing.

De leden Kuiken van de PvdA en Becker van de VVD hebben tijdens het debat over de terreurdaad in Frankrijk en de vrijheid van meningsuiting op 12 november 2020 in een motie gevraagd om het wettelijk mogelijk te maken bij informele scholing risicogericht toezicht te houden.^{18,19}

¹⁶ GGD: Gemeentelijke Gezondheidsdienst

¹⁷ Kamerstuk 29 614, nr. 153; Kamerstukken 33 905 en 29 614, nr. 16

¹⁸ Kamerstuk 29 754, nr. 572

¹⁹ (Handelingen II 2020/21, nr. 24, items 4 en 7)

In een nader advies hebben wij nogmaals aangegeven dat informele scholing onder wettelijk toezicht plaatsen een grondwettelijke inperking van onze vrijheden vergt, die niet proportioneel is.²⁰ De motie is vervallen bij regeling van werkzaamheden op 11 februari 2021.

De leden van de D66-fractie vragen de ministers hoe het herijkte inspectiekader uitvoering geeft aan de aangenomen motie van het lid Van Meenen over meer onaangekondigde inspectiebezoeken door de inspectie²¹. Deze leden vragen de ministers of het nu de norm wordt om onaangekondigde bezoeken af te leggen aan scholen.

In de Wet op het onderwijstoezicht staat (in artikel 11, vijfde lid) dat de inspectie, indien zij dit nodig oordeelt, onderzoek doet zonder kennisgeving vooraf. In de onderzoekskaders staat dat onderzoeken van de inspectie zowel aangekondigd als onaangekondigd kunnen plaatsvinden. Onaangekondigde schoolbezoeken maken onderdeel uit van het repertoire van de inspectie. De inspectie doet onaangekondigd onderzoek wanneer zij dat nodig vindt, vanuit het belang van het onderzoek. Tijdens de coronacrisis heeft de inspectie maar zeer beperkt onaangekondigde onderzoeken kunnen uitvoeren. De komende tijd zal de inspectie dit weer vaker doen.

Onaangekondigd onderzoek zal niet de norm worden. De Wet op het onderwijstoezicht bepaalt ook dat de inspectie ten minste vier weken voor aanvang van een onderzoek het bestuur in kennis stelt van de datum en het doel van het onderzoek. Aankondiging van het onderzoek is dus de veruit meest voorkomende situatie. In de regel is er geen aanleiding voor onaangekondigd onderzoek en is er juist belang bij het aankondigen van het onderzoek. Dit stelt de onder toezicht gestelde in de gelegenheid zich op het bezoek voor te bereiden (zowel inhoudelijk als qua organisatie, door bijvoorbeeld de aanwezigheid van gesprekspartners). De inspectie heeft zo de mogelijkheid om het onderzoek zo efficiënt en effectief mogelijk vorm te geven.

De leden van de D66-fractie constateren dat een van de verklaringen van de dalende onderwijskwaliteit het gebruik van lesmaterialen is die niet wetenschappelijk onderbouwd zijn en niet bevorderlijk zijn voor leerprestaties. Deze leden vragen de ministers of de inspectie in het herijkte kader ook toezicht gaat houden op de kwaliteit van het lesmateriaal. Kunnen bijvoorbeeld de vakgroepen uit het voortgezet onderwijs een rol spelen in het beoordelen van de kwaliteit van het lesmateriaal, zo vragen deze leden.

De vrijheid van inrichting geeft scholen grote vrijheid bij de keuze van hun leermiddelen. Voor het bijzonder onderwijs benoemt de Grondwet die vrijheid expliciet. Voor de overheid is hier derhalve terughoudendheid geboden. Uiteraard kan de inspectie leermiddelen meenemen in het toezicht op bijvoorbeeld het voldoen aan de kerndoelen of het invullen van burgerschapsonderwijs. Het gaat er vooral om hoe de leermiddelen worden gebruikt in de context van het onderwijs en de lesinhoud. Daarbij vinden wij het belangrijk dat het veld zelf actief bevordert dat lesmateriaal gestoeld is op een degelijk wetenschappelijk fundament. In dat kader spannen wij ons in om het gesprek te faciliteren over de kwaliteit van leermiddelen,

²⁰ Kamerstuk 29 614, nr. 157

²¹ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 223

en goed gebruik daarvan in de praktijk, tussen scholen en leermiddelenmakers.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de inspectie beoordeelt of kinderen, zoals toegezegd door de minister, kansrijk worden geadviseerd. Hoe voorkomt het kabinet dat er een te nauwe focus is op cito-scores? Hoe verhoudt de controle op dergelijke scores zich tot het beleid van kansrijk adviseren, zo vragen de leden.

Op schoolniveau neemt de inspectie het kansrijk adviseren in haar onderzoeken mee. Gekeken wordt hoe een school tot haar adviezen komt. Hierbij komt ook het heroverwegen van adviezen, bij een ten opzichte van het schooladvies hoge eindtoetsscore, aan de orde. Begin 2021 heeft de inspectie bij ruim 200 scholen onderzocht hoe zij hebben gereageerd op de oproep om kansrijk te adviseren. De inspectie heeft de scholen gevraagd welke adviesprocedure zij hebben gevolgd en waarin die afweek van eerdere jaren. Van de poscholen liet 86 procent de schooladviezen bij twijfel al hoger uitvallen en een derde van deze groep zei dat dit jaar nog vaker te zullen doen dan voor de coronacrisis. De meeste scholen die de inspectie sprak, hadden hun schooladviezen bepaald op basis van een optimistische inschatting van wat leerlingen kunnen bereiken. Bij een kleine groep scholen (ongeveer tien procent) bleek te weinig sprake van advisering op basis van een optimistische inschatting van wat leerlingen kunnen bereiken. In vervolg op dit onderzoek in het primair onderwijs naar de adviesprocedure tijdens de coronacrisis, wil de inspectie ook een beeld krijgen van hoe de vo-leerlingen in leerjaar één zijn geplaatst en hoe de vo-scholen hen in hun ontwikkeling volgen en ondersteunen. Zoals aangekondigd in het ontwerp-jaarwerkplan wil de inspectie onderzoek doen naar de relatie tussen het plaatsingsbeleid van scholen tijdens de coronapandemie en de schoolloopbanen van leerlingen.

De leden van de D66-fractie constateren dat een stijgende trend te zien is van het aantal categorale scholen. Hoe gaat de inspectie hiermee om in het kader van kansengelijkheid? Hoe kan het kabinet deze trend tegengaan, zo vragen de leden.

Een trend is een gegeven voor de inspectie. Categorale scholen voorzien in de behoefte van een groep ouders en leerlingen. Het onderwijsaanbod van een school is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag en wordt gereguleerd via wet- en regelgeving. Indien het wenselijk blijkt om bepaalde trends op landelijk niveau tegen te gaan of te bevorderen, dient de verantwoordelijkheidsverdeling tussen schoolbestuur en overheid aangepast te worden via wijziging van wet- en regelgeving. Dit betreft een zeer ingrijpende stelselwijziging. In het onlangs verschenen advies van de Onderwijsraad over later selecteren wordt voor het bevorderen van kansengelijkheid geadviseerd een driejarige brugklas in te voeren. Het is aan een volgend Kabinet om te bepalen hoe met deze aanbevelingen om te gaan.

De leden van de D66-fractie vragen de ministers of er een beeld is van hoeveel scholen afgelopen zomer een zomerprogramma hebben opgezet in het kader van het wegwerken van achterstanden. Is dit gemonitord? Hoe hebben scholen, leerlingen en leraren deze programma's ervaren en zijn zij van mening dat deze baat hebben gehad bij het wegwerken van achterstanden, zo vragen de leden.

Om leerachterstanden, opgelopen door de coronacrisis, in te halen, is de subsidieregeling 'Inhaal- en Ondersteuningsprogramma's opgezet voor scholen en instellingen uit het primair onderwijs (PO), speciaal basisonderwijs (SBO), voortgezet onderwijs (VO), voortgezet speciaal onderwijs (VSO), speciaal onderwijs (SO), en het middelbaar beroepsonderwijs

(MBO). Onderzoekers van LEARN, verbonden aan de VU, hebben de gehonoreerde aanvragen geanalyseerd die scholen voor PO, VO, S(B)O en VSO indienden gedurende de eerste twee aanvraagrondes (LEARN, maart 2021).²² Uit deze aanvragen is niet goed te achterhalen of en zo ja, hoeveel scholen een zomerprogramma hebben aangeboden. Wel is duidelijk dat zeer veel scholen ervoor kozen om leerlingen de gemiste leertijd in te laten halen, door hen extra ondersteuning/begeleiding te bieden, zowel tijdens als na schooltijd (bijvoorbeeld door bijles en verlengde schooldag). In het najaar worden de resultaten verwacht van deelname aan de inhaal- en ondersteuningsprogramma's op het inlopen van leervertragingen.

Het organiseren van een zomer- of lenteschool is ook één van de interventies op de menukaart van het Nationaal Programma Onderwijs. Dit najaar ontvangt u de eerste voortgangsrapportage over het programma en kunnen wij u vertellen in hoeverre scholen van plan zijn om deze interventie in te zetten. In de daarop volgende rapportages zullen wij rapporteren over de daadwerkelijke uitvoering van de interventies door scholen.

De leden van de D66-fractie constateren dat het afgelopen jaar een uitdagend jaar is geweest voor veel scholen, leraren en leerlingen. Met name in het (v)so²³, waar niet alle leerlingen bijvoorbeeld baat hebben bij online lessen. Zij vragen de ministers hoe de inspectie hier rekening mee heeft gehouden. Ook vragen zij hoe de start van het schooljaar is verlopen in het (v)so.

De inspectie hield tijdens de coronaperiode in haar oordelen rekening met de omstandigheden, bijvoorbeeld waar het ging om onderwijstijd. In het huidige schooljaar doet de inspectie dat ook ten aanzien van de onderwijsresultaten. De inspectie geeft dit schooljaar (2021/2022) bij de onderzoeken die zij doet op scholen en afdelingen voor po, vo en so geen oordelen op de onderwijsresultaten (standaard OR1 uit het onderzoekskader van de inspectie). De beperkingen als gevolg van het coronavirus beïnvloeden immers deze resultaten en deze invloed ligt voor een deel buiten de invloedssfeer van besturen en scholen.

Over de start van het schooljaar in het (v)so kunnen we geen algemene uitspraken doen. De inspectie heeft na de zomervakantie, tot op heden in ieder geval, geen meldingen ontvangen van schoolsluitingen van scholen in het (v)so.

Middelbaar beroepsonderwijs

De leden van de D66-fractie constateren dat Nederland een sterke sector beroepsonderwijs heeft. Zij zijn van mening dat mbo-studenten het fundament vormen van onze samenleving. Mbo-studenten verdienen, net als andere studenten, de beste kansen op goed onderwijs. Deze leden constateren dat instellingen vaak nog niet afwijken van de urennorm, ondanks dat dit wel wettelijk mogelijk is. Kan het kabinet toelichten wat zij doet om scholen hierover meer duidelijkheid te bieden.

Wij hebben de instellingen op verschillende manieren geïnformeerd over de mogelijkheid om af te wijken van de urennorm. Zo is in de brochure 'ruimte in regels' uitleg geboden over de

²² Aanvragen ingediend in het eerste tijdvak dienen aangeboden te worden tussen 2 juni 2020 tot en met 31 augustus 2021 en ondersteunings- en inhaalprogramma's uit het tweede tijdvak moesten worden uitgevoerd tussen 1 oktober 2020 tot en met 31 augustus 2021

²³ (v)so: (voortgezet) speciaal onderwijs

mogelijkheid om af te wijken.²⁴ Ook in de brochure ruimte in regels over leven lang ontwikkelen is onderwijstijd nogmaals aan bod gekomen.²⁵ Tot slot is onderwijstijd veelvuldig behandeld tijdens bijeenkomsten van de MBO Brigade.

De leden van de D66-fractie vragen de ministers of de inspectie zal toezien, nu fysiek onderwijs weer volledig mogelijk is, dat fysiek onderwijs ook daadwerkelijk de norm is. Deze leden hebben meerdere signalen gehad dat instellingen hier vanaf wijken.

Er is regelgeving inzake de onderwijstijd en de kwaliteit van het onderwijs. Deze maakt geen onderscheid tussen digitaal afstandsonderwijs en fysiek onderwijs. Daarbij is strikt genomen fysiek onderwijs niet in alle gevallen de norm. Wel zien we fysiek onderwijs als de kern van het onderwijs en is in een aantal gevallen de vereiste onderwijskwaliteit niet of minder goed mogelijk bij het digitaal op afstand verzorgen van bepaalde onderdelen van het onderwijsprogramma. Tegelijkertijd kan digitaal afstandsonderwijs in aanvulling op fysiek onderwijs ook waarde toevoegen, bijvoorbeeld in het kader van gepersonaliseerd leren, beroepspraktijkvorming en -begeleiding en onderwijsinnovatie. De inspectie ziet, mede op basis van signalen, toe op de naleving van de wettelijke eisen die per onderwijssector verschillen. Ook ziet zij toe op de kwaliteit van het onderwijs die zowel bij fysiek als digitaal afstandsonderwijs voldoende moet zijn.

Ten slotte vragen de leden van de D66-fractie of de ministers een update kunnen geven over het actuele stagetekort bij mbo-studenten.

Vanuit het Actieplan stages en leerbanen monitort SBB de stagetekorten. De laatste meting van 30 september 2021 geeft aan dat er nog 7.782 tekorten aan stages en leerbanen zijn gemeld. Dit is een geleidelijke afname ten opzichte van de laatste cijfers van 1 juli 2021, toen zijn er 8.355 stagetekorten gemeld. In januari 2021 waren de stagetekorten rond de 20.000. De cijfers van de stagetekorten staan op de website van SBB gepubliceerd. Met name in de sectoren Zorg en Welzijn en Zakelijke dienstverlening zijn de stagetekorten het grootst. Met de verlenging van het Actieplan zal SBB de stagetekorten blijven monitoren in samenwerking met de onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven, zodat er adequate acties kunnen worden ondernomen om de stagetekorten tegen te gaan.

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben de uitwerking van de motie van de leden Rog en Bruins²⁶, die vraagt om een duidelijk kader op te stellen waaruit de reikwijdte van het toezicht van de inspectie op het burgerschapsonderwijs moet blijken, tot zich genomen. Deze leden vragen de ministers in hoeverre zij van mening zijn dat de intentie van de motie, te weten een duidelijk afgebakend kader voor het toezicht van de inspectie op de burgerschapsopdracht, voldoende tot uiting is gebracht in de onderzoekskaders. Kunnen de ministers nader toelichten in hoeverre er ruimte is voor eigenstandig handelen van de inspectie vanwege de ruime definitie die is opgesteld voor burgerschapsonderwijs en in hoeverre zij dit wenselijk vinden? Waar eindigt de ruimte voor de school om een eigen invulling te geven aan deze burgerschapsopdracht en waar

²⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/10/05/ruimte-in-regels-in-het-mbo>

²⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2020/09/30/ruimte-in-regels-een-flexibel-mbo-aanbod-voor-leven-lang-ontwikkelen>

²⁶ Kamerstuk 35 352, nr. 21

begint het toezicht van de inspectie? Gaarne ontvangen deze leden een uitgebreide toelichting.

De onderzoekskaders geven zowel in verschillende standaarden als in de (in het kader opgenomen) toelichting daarop, aan hoe het toezicht wordt ingevuld. Waar de wet expliciete eisen formuleert (bijvoorbeeld: er moet aandacht zijn voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat), ziet de inspectie erop toe dat scholen daaraan invulling geven. De inhoud daarvan is, in aansluiting bij de wet, omschreven in de kaders. Waar er geen wettelijke eisen zijn, stelt ook de inspectie geen eisen. Er is dus geen ruimte voor eigenstandig handelen van de inspectie, omdat het toezicht – zoals neergelegd in de standaarden en de toelichting daarbij – zich beperkt tot wat in de wet is vastgelegd. De ruimte voor de school begint dus waar de wet eindigt. Zie in dit verband ook de vraag van de leden van de VVD-fractie over de motie Rog en Bruins. Aanvullend kan worden opgemerkt dat de inspectie in haar overleg met het scholenveld de vinger aan de pols houdt en eventuele problemen kan signaleren, terwijl individuele scholen gebruik kunnen maken van mogelijkheden voor klachten en beroep.

De leden van de CDA-fractie vragen de ministers of de inspectie met de nieuwe invulling van de burgerschapsoopdracht zoals uitgewerkt in het toezichtskader ook daadwerkelijk beter en eerder kan handhaven? Kan in dit kader worden aangegeven hoe de escalatieladder er op dit punt in de praktijk uit ziet en in hoeverre deze verschilt van de eerdere escalatieladder, zo vragen de leden.

De wet bepaalt welke inhoud bevordering van burgerschap tenminste moet omvatten, te weten basiswaarden van de democratische rechtsstaat en sociale en maatschappelijke competenties. De wet vraagt bovendien dat er sprake is van burgerschapsonderwijs dat doelgericht en samenhangend is. Dit biedt goede mogelijkheden voor het toezicht, zowel wat betreft de algemene bevordering daarvan (bijvoorbeeld: voorziet het curriculum in de gevraagde inhoud(en)?) als in de vorm van adequate handhaving (bijvoorbeeld: is het door de school geplande curriculum zichtbaar in de praktijk?).

Het toezicht op burgerschap is opgenomen in het reguliere toezicht van de inspectie en daarmee onderdeel van de reguliere escalatieladder. Deze komt in de kern neer op signalering van tekorten, het geven van opdrachten tot herstel en het toezien op de realisering daarvan en, bij het uitblijven van verbetering, tot sanctionering met intrekking van de bekostiging door de ministers als ultimum remedium.

De leden van de CDA-fractie vragen de ministers wat de stand van zaken is met betrekking tot de uitvoering van de motie van de leden Kuik en Smals²⁷, waarin de regering is verzocht om samen met de maatschappelijke partners binnen het mbo te onderzoeken wat de reële richtlijn is om effectief burgerschapsonderwijs vorm te geven, en daarbij expliciet te maken welke inzet de mbo-instelling minimaal moet leveren om effectief burgerschapsonderwijs te geven. Welke rol, zo vragen deze leden, zouden de onderzoekskaders van de inspectie hierbij kunnen spelen.

Op dit moment loopt er onderzoek naar een richtinggevend kwaliteits- en afwegingskader voor Burgerschap (en LOB). Deze motie wordt in dit onderzoek meegenomen. Op de uitvoering van de motie zullen wij terugkomen in de Kamerbrief evaluatie

²⁷ Kamerstuk 31 524, nr. 466

Burgerschapsagenda mbo 2017-2021. Deze brief volgt in de eerste helft van 2022. Naar aanleiding van dit onderzoek zal vervolgens worden bekeken wat de uitkomsten daarvan eventueel betekenen voor het toezicht op het burgerschapsonderwijs in het mbo. Het onderzoekskader van de inspectie richt zich op de wettelijke eisen ten aanzien van burgerschapsonderwijs.

De leden van de CDA-fractie vragen de ministers naar de uitwerking van de motie van de leden Westerveld, Bisschop, Van Meenen en Rog²⁸ over in de rapportages van de inspectie beter tot uitdrukking brengen van het onderscheid tussen de oordelende rol van de inspectie op basis van de deugdelijkheidseisen en de andere meer stimulerende rol van de inspectie. Deze leden lezen dat door de aanpassing van de onderzoekskaders op dit punt, het ook makkelijker is dit onderscheid aan te houden in de rapportages. Deze leden vragen de ministers aan te geven hoe dit er in de praktijk uit zal zien en of op enigerlei wijze erop wordt toegezien dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. Hoort daarbij, volgens de ministers, ook dat de waardering ‘goed’ en de oordelen ‘voldoende’ en ‘onvoldoende’ in dezelfde tabel worden gezet en in hoeverre is dit in lijn met de bovengenoemde motie van het lid Westerveld c.s.? Zijn de ministers het met deze leden eens dat door dit zo in een tabel te plaatsen op zijn minst de suggestie wordt gewekt dat er een bepaalde vorm van oplopende oordelen/waarderingen is en dit niet bijdraagt aan het duidelijke onderscheid tussen de twee rollen van de inspectie in de rapportages? Gaarne ontvangen deze leden een nadere toelichting.

De inspectie maakt in de onderzoekskaders onderscheid tussen basiskwaliteit en aanvullende ambities. Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 24 juni 2021, waarbij de onderzoekskaders aan uw Kamer zijn verzonden, zijn de onderzoekskaders op verschillende punten aangepast om het onderscheid tussen controleren en stimuleren scherper aan te brengen. In de kaders zijn de standaarden gelijkwaardiger en hebben ze nu allemaal een wettelijke onderbouwing. Nieuwe wetgeving is verwerkt. Verder staan er in de onderzoekskaders geen voorbeelden meer bij ‘aanvullende ambities’. Er is wel gesuggereerd dat van die voorbeelden die wel in de onderzoekskaders 2017 stonden een normerende werking zou uitgaan. Dat was geenszins de bedoeling van de inspectie. Met deze aanpassing onderstreept de inspectie dat besturen en scholen hier zelf aan zet zijn. In het verlengde van het in de onderzoekskaders gemaakte onderscheid tussen basiskwaliteit en ambities maakt de inspectie in haar instellingsrapporten onderscheid tussen de beoordeling van de naleving van de deugdelijkheidseisen (voldoen het bestuur en zijn scholen aan de basiskwaliteit?) en anderzijds de waardering van de ambities. De inspectie hanteert een intern kwaliteitssysteem dat er voor zorgt dat dit op de juiste wijze gerapporteerd wordt.

In de tabel in de onderzoekskaders maakt de inspectie een duidelijk visueel onderscheid tussen oordelen ‘Voldoende’ en ‘Onvoldoende’ en de waardering ‘Goed’. De tabel maakt helder wat het onderscheid is tussen verschillende rollen van de inspectie (controle en stimulering) en dat er (enkel) bij de waardering Goed sprake is dat scholen op alle standaarden minimaal Voldoende moeten scoren en daarbij op een aantal standaarden de waardering Goed. De Wet op het onderwijstoezicht bepaalt dat er in de onderzoekskaders en in de rapporten een helder onderscheid wordt gemaakt tussen wat een oordeel is en wat een waardering.

De leden van de CDA-fractie lezen in de gespreksverslagen dat er kritiek is vanuit het

²⁸ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 142

onderwijsveld dat de inspectie stelt dat de kwaliteit van bedrijfsvoering gelijk is aan de kwaliteit van onderwijs. Zijn de ministers het met deze leden eens dat dit twee verschillende zaken betreft en daarom op het eerste gezicht de gelijktrekking hiervan niet logisch is? De inspectie stelt in de gespreksverslagen dat dit samenvoegen uit evaluaties zou komen en omdat deze twee punten in de verantwoording van de jaarstukken ook samenhangt. Deze leden zouden graag willen weten wat de achterliggende reden is die in de evaluaties is aangegeven hiervoor en welke partij(en) dit heeft (hebben) aangedragen. Wat is precies de verbetering van het samenvoegen en wat is de toegevoegde waarde ten opzichte van de oude situatie, zo vragen de leden.

De inspectie stelt niet dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering gelijk is aan de kwaliteit van het onderwijs. Dat is ook niet in het onderzoekskader te lezen. Wel spreekt de inspectie besturen aan op hun integrale verantwoordelijkheid, dat wil zeggen hun verantwoordelijkheid voor zowel de onderwijskwaliteit als de financiën.

Onder meer de recente discussies rond de hoogte van de vermogens laten zien dat het zinvol is de beide gebieden in samenhang te beschouwen. Financiën en onderwijskwaliteit hebben met elkaar te maken, grijpen op elkaar in. Mede daarom vroeg de inspectie in de laatste Financiële Staat van het Onderwijs 2019 (januari 2021) aandacht voor beleidsrijk begroten. Door de beide gebieden in samenhang te beschouwen doet de inspectie recht aan de integrale verantwoordelijkheid van de besturen. Dit sluit aan bij de opvattingen van onder meer de raden in de zogeheten ringen.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie of de besturen voldoende zijn voorbereid op het nieuwe inspectietoezicht waarbij van besturen meer verwacht wordt en besturen ook een oordeel ‘onvoldoende’ kunnen krijgen voor bestuurlijk handelen. Deze leden vragen of de besturen voldoende duidelijk is wat er precies van hen verwacht wordt en wat de consequenties kunnen zijn. Hoe zijn de besturen hierover geïnformeerd? Deze leden vragen tevens wat een oordeel ‘onvoldoende’ op het gebied van bestuurlijk handelen in de praktijk precies betekent. Is er mogelijkheid tot bezwaar en beroep tegen een dergelijk oordeel en wat is de escalatieladder ten aanzien van bijvoorbeeld verscherpt financieel toezicht en in hoeverre verschilt dit ten opzichte van hoe het tot dusverre was geregeld, zo vragen de leden.

Over de onderzoekskaders heeft overleg met het onderwijsveld plaatsgevonden.²⁹ Daarnaast is onder meer via nieuwsbrieven over de nieuwe onderzoekskaders gecommuniceerd. De ontwikkeling naar een grotere verantwoordelijkheid voor besturen is in het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw ingezet. Dit heeft geleid tot professionalisering van besturen. In redelijkheid mag verwacht worden dat het overgrote deel van de besturen inmiddels weet wat er van hen verwacht wordt. In het toezicht is de grotere focus op de besturen rond 2010 ingezet, met 2017 als jaar waarin het vernieuwde, bestuursgerichte toezicht een feit werd. De nieuwe onderzoekskaders zijn een voortzetting daarvan.

Een beoordeling ‘Onvoldoende’ voor bestuurlijk handelen betekent in de praktijk dat een bestuur op één of meer standaarden uit het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie ‘Onvoldoende’ scoort. Er is in dat geval altijd sprake van de overtreding van één of meer wettelijke deugdelijkheidseisen. Het oordeel ‘Onvoldoende’ op bestuursniveau zal in de regel gepaard gaan met één of meer herstelopdrachten. Tegen het oordeel ‘Onvoldoende’ op

²⁹ Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 256

bestuursniveau is geen bezwaar en beroep mogelijk. Tegen een oordeel 'Onvoldoende' kan wel bij de civiele rechter worden geprocedeerd. Volgt er in een later stadium eventueel een sanctie, dan kan de gang naar de bestuursrechter worden gemaakt. Eén en ander volgt uit de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht.

De escalatieladder ten aanzien van financieel toezicht is niet gewijzigd. Als de inspectie financiële risico's vermoedt, dan volgt een nadere analyse. Soms vraagt de inspectie daarvoor aanvullende informatie op bij een bestuur. Indien de inspectie vaststelt dat bij ongewijzigd beleid de continuïteit van het onderwijs binnen twee jaar in het geding kan zijn, dan kan de inspectie de instelling onder aangepast financieel toezicht plaatsen. Het bestuur of de instelling moet dan een herstelplan opstellen om binnen twee jaar perspectief te hebben op voortgang van goed onderwijs bij bewust financieel beheer. De inspectie monitort periodiek of de maatregelen in het herstelplan volgens plan verlopen. Onder bepaalde omstandigheden kan de minister ingrijpen door een bestuur een zogeheten aanwijzing te geven.

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

Veranderingen ten opzichte van 2017

De leden van de PvdA-fractie waarderen de uitgesproken intentie dat de aan de orde zijnde veranderingen een versteviging betekenen van de in 2017 ingezette richting. Echter voorgenoemde leden maken zich zorgen over enkele aangekondigde veranderingen. Alhoewel de wijze waarop de onderzoekskaders veranderen onduidelijk is beschreven en ruimte laat voor interpretatie lijkt de inspectie hiermee de mogelijkheid te krijgen niet alle scholen meer elke vier jaar door te lichten. Kan het kabinet dit toelichten? Wat wordt bedoeld met de 'proportionaliteit' van het toezicht? In welke mate betekent dit een verlaging van het aantal fysieke inspecties? Kan concreet worden gesteld hoeveel scholen wel elke vier jaar een bezoek kunnen verwachten en hoeveel niet? Heeft deze proportionaliteit te maken met de verdeling van (schaarse) financiële middelen die de inspectie toekomen? Zo nee, kan worden uitgelegd waarom het kabinet van mening is dat de inspectie haar taak beter kan volbrengen door deze taak minder uit te voeren? Kan er een overzicht worden toegevoegd van welke (financiële) versteviging van de inspectie nodig is om het vierjaarlijkse bezoek van elke school in het funderend onderwijs doorgang te laten vinden? Hoe wordt voorzien dat het aantal bezoeken zich de komende jaren zal ontwikkelen, zo vragen de leden.

De inspectie wil haar capaciteit zo gericht mogelijk inzetten. Onderzoek op scholen blijft daarbij belangrijk. In haar toezicht wil de inspectie optimaal kunnen aansluiten op de verschillen tussen besturen en scholen. De inspectie wil de keuzes in en de intensiteit van het toezicht proportioneel bepalen, in relatie tot de kwaliteit van het bestuur. Daarbij wordt onderzoek op maat uitgevoerd, rekening houdend met de kenmerken van het bestuur en de scholen. Naast deze onderzoeken bij besturen en hun scholen wil de inspectie in situaties waarin dat nodig is, meer gericht onderzoek uitvoeren op scholen. Dit betekent overigens niet dat er besturen en scholen zijn die uit het zicht verdwijnen. De inspectie houdt op verschillende manieren zicht op de kwaliteit van scholen in het funderend onderwijs. Een belangrijk instrument is de jaarlijkse risicoanalyse waarbij alle besturen en scholen onder de loep worden genomen. Daarnaast bezoekt de inspectie elke vier jaar alle besturen om erop toe te zien dat de besturen de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen waarborgen. In dat kader voert de inspectie verificatieonderzoeken uit bij een steekproef van de scholen om te zien of de kwaliteit daadwerkelijk gewaarborgd is. De inspectie voert ook representatieve

steekproeven, peilingsonderzoeken en themaonderzoeken uit.

Besturen en opleidingen verschillen van elkaar. De kwaliteit, de wijze van organiseren en ontwikkelen en ook de omstandigheden kunnen verschillen. De inspectie sluit daar in haar toezicht op aan: de inspectie bepaalt de intensiteit van het toezicht per bestuur, op basis van de uitgangspunten die zijn opgenomen in artikel 4 van de Wet op het onderwijstoezicht.

Het niet meer elke vier jaar bezoeken van alle scholen in het funderend onderwijs betekent niet per se dat er minder fysieke inspecties plaatsvinden. Het is niet op voorhand te zeggen hoeveel scholen elke vier jaar een bezoek kunnen verwachten.

Gelet op de verschillende vormen van onderzoek die de inspectie bij scholen uitvoert, zal het aantal bezoeken niet per se minder zijn en zal het deel van de scholen dat in een periode van vier jaar bezocht wordt nog steeds fors zijn. Sommige scholen zullen vaker bezoek krijgen, andere scholen minder vaak. De keuzes worden met name op risico's gebaseerd en op het belang om voor bepaalde, belangrijke thema's representatieve steekproeven te doen.

De keuze om niet meer elke vier jaar alle scholen in het funderend onderwijs te bezoeken is niet ingegeven vanuit de verdeling van (schaarse) financiële middelen. Deze keuze komt voort uit de wil om het toezicht meer proportioneel en gericht in te zetten. De inspectie denkt daarmee haar taak beter te kunnen volbrengen.

Het vierjaarlijks bezoek van elke school in het funderend onderwijs zou in principe met de huidige financiële middelen kunnen worden gerealiseerd. Dat zou dan wel betekenen dat er minder capaciteit overblijft voor situaties waarin de inzet van het toezicht meer nodig is. Samen met de inspectie verwachten wij dat de inspectie haar taak beter kan uitvoeren en effectiever kan zijn door haar toezicht meer proportioneel en gericht in te zetten. Overigens zonder zicht op de besturen en scholen te verliezen, toezicht is immers meer dan inspectiebezoek.

Tevens vragen de leden van de PvdA-fractie of met deze verandering van beleid rekening is gehouden met stigma en beeldvorming in het verschil aanbrengen tussen scholen die wel geïnspecteerd worden en scholen die niet geïnspecteerd worden. Ziet het kabinet in dat deze tweedeling een reële kans met zich meebrengt tot stigma, daar meer 'succesvolle' scholen een dergelijk bezoek niet krijgen? Deelt het kabinet de mening van de leden dat een bezoek van de inspectie een positief effect heeft of kan hebben op de kwaliteit van onderwijs? Lopen scholen die bij voorbaat worden overgeslagen voor een inspectie daarmee niet een kans mis, zo vragen de leden.

Wij zien hier niet het gevaar van stigmatisering of beeldvorming. Nog steeds bezoekt de inspectie veel scholen, bij risico's, maar ook bijvoorbeeld in het kader van een themaonderzoek. Er zullen dan ook geen scholen zijn die (over een langere periode) in het geheel geen bezoek meer krijgen.

Wij delen uw mening dat inspectiebezoek een positief effect kan hebben op de kwaliteit van het onderwijs. Tegelijkertijd kan de inspectie niet én alle scholen bezoeken én in staat zijn om extra inzet te plegen waar dat nodig is. Wij delen de keuze voor een proportionele en gerichte inzet van het toezicht. Dit stelt de inspectie in staat om soepel te zijn waar dat kan en gericht op te treden waar dat moet. Zie ook het antwoord hierboven.

Naast het toezicht zijn er meer factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van het onderwijs laat het onderzoek van de Radboud Universiteit zien, zoals professionalisering, een lerende cultuur, investeringen in kwaliteit en waarderend leiderschap.³⁰

Ten slotte vragen de leden van de PvdA-fractie het kabinet te reflecteren op de rol die hij ziet weggelegd voor de inspectie met betrekking tot de verbetering van de basisvaardigheden in een tijd dat een kwart van de 15-jarigen niet goed genoeg kan lezen om mee te komen in de maatschappij en het toenemende lerarentekort de kwaliteit van onderwijs almaar meer onder druk zet. Wat is het ideaalbeeld van het functioneren van de inspectie en welke middelen zouden er nodig zijn om daaraan te voldoen, zo vragen de leden.

Het onderwijs moet leerlingen basisvaardigheden bijbrengen. Goede leesvaardigheid is cruciaal om te kunnen functioneren in onze samenleving. Het leesvaardigheidsonderzoek van PISA-2018 laat zien dat vijftienjarige leerlingen onder het gemiddelde presteren op het onderdeel 'evalueren en reflecteren'. Dat 24% van de 15-jarige Nederlandse deelnemers aan PISA-2018 risico loopt op laaggeletterdheid, vinden wij dan ook zorgwekkend. Ook het lerarentekort kan de kwaliteit van onderwijs bedreigen.

Om in te kunnen spelen op dit soort problematiek is het belangrijk dat de inspectie gerichte keuzes kan maken en minder vast zit aan bijvoorbeeld het elke vier jaar bezoeken van alle scholen. Het is belangrijk dat de inspectie knelpunten in kaart brengt en aankaart dat de inspectie daar is waar dat het meest nodig is. Dit is mogelijk met de huidige middelen.

Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat voor sommige scholen de inwerkingtreding van bovengenoemd wetsvoorstel betekent dat zij hun burgerschapsonderwijs zullen moeten aanpassen. De leden vragen aan de hand van de nieuwe onderzoekskaders hoe de inspectie toezicht gaat houden op het uitvoeren van deze nieuwe eisen omtrent burgerschapsonderwijs. Wordt het enkel meegenomen in het reguliere inspectietoezicht? Of wordt er nu na inwerkingtreding van de wet op alle scholen gekeken hoe het ervoor staat? Zijn scholen erop gewezen dat er per 1 augustus nieuwe eisen zijn inzake het burgerschapsonderwijs? Hoe lang krijgen scholen zoals het Gomarus College de tijd om het burgerschapsaanbod aan te passen, zo vragen de leden.

Toezicht op burgerschap is een herkenbaar en substantieel onderdeel van de onderzoekskaders van de inspectie. Burgerschap is onderdeel van het reguliere toezicht en krijgt op dezelfde wijze aandacht als de andere aspecten van kwaliteit. Dit gebeurt in alle vormen van het toezicht, niet alleen in het toezicht op besturen en scholen, maar ook in vormen van stelseltoezicht, zoals thematische onderzoeken en peilingsonderzoeken.

Scholen zijn zowel door ons als door de inspectie geïnformeerd over de inwerkingtreding en de inhoud van de wet. Aanvullende voorlichting wordt in de komende periode voortgezet, onder meer door verdere voorlichting over de ondersteuning en herhaalde voorlichting over de wet en het onderzoekskader. De inspectie houdt rekening met wat in redelijkheid van een school verwacht mag worden in het eerste jaar na inwerkingtreding en met de uitdagingen waar scholen mee te maken hebben vanwege corona. Op de wettelijke verplichting dat het

³⁰ [Bijlage bij Kamerstuk](#) 35 300 VIII, nr 209. Effectstudie van het vernieuwde onderwijstoezicht

onderwijs en de schoolcultuur in overeenstemming moeten zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, wordt vanaf 1 augustus 2021 door de inspectie toegezien; er bestaat geen ruimte voor scholen om in strijd met de basiswaarden te handelen.

De tekortkomingen die de inspectie heeft geconstateerd op de Gomarus Scholengemeenschap, en de herstelopdrachten die daarvoor zijn gegeven, hebben geen directe betrekking op het burgerschapsonderwijs, maar raken aan de sociale veiligheid en de invulling van de kerndoelen. Het onderzoek is verricht voordat de nieuwe burgerschapsbepaling in werking is getreden. Ook hier ziet de inspectie toe op realisering van burgerschapsonderwijs conform de nieuwe wettelijke eisen. Net als alle andere scholen moet Gomarus per 1 augustus 2021 voldoen aan de nieuwe burgerschapsopdracht. Indien de inspectie een overtreding constateert, zal een opdracht worden gegeven om de overtreding te herstellen. Daarbij geldt dat ernstige tekortkomingen, zoals strijdigheid met basiswaarden, op zo kort mogelijke termijn hersteld moeten worden. Voor meer algemene ontwikkelpunten, die meer tijd vragen, zal meer tijd worden gegeven.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen in de brief van de ministers ook dat “De inspectie terughoudendheid zal betrachten als het gaat om het toezicht op de visie van scholen, maar scherp toezien of deze visie conform de wettelijke eisen tot uiting komt en alle onderdelen bevat die het wetsvoorstel daaraan stelt.” Kan het kabinet uitleggen wat hiermee bedoeld wordt en hoe dit in de praktijk eruit zal zien? Op wat wordt precies terughoudendheid betracht en op wat wordt scherp toegezien? Kan het kabinet ook aangeven welke vrijheid inzake burgerschapsonderwijs scholen nog hebben na de invoering van de aangescherpte burgerschapsopdracht en in hoeverre die vrijheid niet botst met het aangenomen amendement van het lid Van den Hul c.s.³¹ over het bijbrengen van kennis over en respect voor diversiteit en gelijkheid en het bevorderen van een veilige omgeving, zo vragen de leden.

De wet is zo ingericht dat er ruimte bestaat voor een invulling die past bij de identiteit en grondslag van de school. Dit vraagt om terughoudend toezicht aangaande de visie van de school en de realisering daarvan in de onderwijspraktijk. Tegelijkertijd is deze ruimte niet onbegrensd en stelt de wettelijke bepaling eisen waaraan het burgerschapsonderwijs en de schoolcultuur moeten voldoen. De inspectie ziet erop toe dat scholen daaraan invulling geven. Deze eisen begrenzen waar nodig ook eigen invullingen van scholen als die niet passen binnen het wettelijk kader; ook daar ziet de inspectie op toe. Zo zullen de visie en de schoolcultuur in overeenstemming dienen te zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en moeten scholen conform het amendement Van den Hul kennis over en respect voor diversiteit en gelijkheid bevorderen en zorgdragen voor een veilige schoolcultuur. Zie eveneens het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over het amendement Van den Hul en de motie Rog en Bruins, hierboven.

Inbreng van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het goed en terecht dat in de kabinetsbrief wordt aangegeven dat er ook met de nieuwe onderzoekskaders van de inspectie ruimte is voor een schooleigen invulling van de burgerschapsopdracht, passend bij de onderwijsvrijheid die scholen toekomt, en dat de inspectie terughoudendheid zal

³¹ Kamerstuk 35 352, nr. 16

betrachten bij het toezicht. Tegelijk lezen zij in de onderzoekskaders van de inspectie een vrij uitgebreide operationalisering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De genoemde leden constateren dat woorden als vrijheid, gelijkheid en solidariteit een spectrum aan contextafhankelijke betekenissen hebben, die ieder kan uitleggen binnen zijn eigen mens- en maatschappijvisie. Het is belangrijk dat de overheid blijft toetsen op de deugdelijkheid van het onderwijs, maar zich niet laat verleiden tot het beoordelen van de onderliggende visie op mens en maatschappij. Een terughoudende rol van de inspectie is derhalve noodzakelijk bij het toezicht op de burgerschapsopdracht. Het belang van dit punt wordt onderstreept door de Raad van State; die gaf in zijn advies bij het wetsvoorstel over de burgerschapsopdracht aan dat “voorkomen moet worden dat de inspectie een eigen, interpretatieve koers gaat varen en aan de hand van die koers conflicten over de invulling van de burgerschapsopdracht ontstaan”. De leden vragen of de ministers op dit punt kunnen reflecteren en nader kunnen toelichten hoe het toezicht op de burgerschapsopdracht vorm krijgt.

De onderzoekskaders geven een concrete uitwerking aan de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, in de vorm van acht elementen die de minimale kern vormen waaraan een school moet voldoen bij de bevordering van respect voor en kennis van basiswaarden (te weten: vrijheid van meningsuiting, gelijkwaardigheid, begrip voor anderen, verdraagzaamheid, autonomie, het afwijzen van onverdraagzaamheid, het afwijzen van discriminatie en verantwoordelijkheidsbesef). Deze uitwerking is uitsluitend gebaseerd op de wet en de wetshistorie. Er is geen sprake van eigen uitwerkingen van de basiswaarden door de inspectie. Eén van de doelen van de herziene wettelijke burgerschapsopdracht was om onder meer op dit punt duidelijkheid te geven. Deze wettelijke uitwerking keert terug in het kader en legt daarmee vast hoe het toezicht in de praktijk vorm krijgt.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de onderzoekskaders de volgende passage: “De inspectie stelt vast of het bestuur zorg draagt voor een schoolklimaat dat in overeenstemming is met de basiswaarden, waarin leerlingen oefenmogelijkheden wordt geboden en voor een veilig, inclusief schoolklimaat waarin allen zich geaccepteerd voelen.” Kunnen de ministers aangeven of en zo ja hoe de nieuwe burgerschapsopdracht invloed heeft op de wijze waarop de inspectie toezicht houdt op sociale veiligheid op scholen, zo vragen de leden.

De wettelijke zorgplicht sociale veiligheid vraagt van besturen en scholen al het mogelijke te doen dat nodig is om ervoor te zorgen dat leerlingen in een veilige omgeving onderwijs kunnen volgen. Jaarlijkse monitoring van de veiligheidsbeleving speelt daarbij een belangrijke rol. Daarmee ontstaat ook een beeld van het schoolklimaat en eventuele tekorten daarin. In het toezicht speelde de monitoring van de sociale veiligheid al een belangrijke rol en dat zal niet veranderen. Voor zover vanuit het perspectief van de burgerschapsopdracht sprake is van risico's rond gebrek aan inclusiviteit of acceptatie en/of onvoldoende veiligheid als gevolg daarvan, krijgen deze risico's aandacht van de inspectie in het kader van de sociale veiligheid dan wel de wettelijke burgerschapsopdracht.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de samenhang tussen het toezicht op de burgerschapsopdracht en de curriculumherziening. Ook de Raad van State vroeg eerder al aandacht voor dit punt: “Gelet op de complexiteit van het burgerschapsbegrip en het voorshands ontbreken van kerndoelen en eindtermen verwacht de Afdeling dat het ook voor de inspectie in het kader van het toezicht erg lastig zal zijn om te beoordelen of aan de betreffende eisen wordt voldaan.” Kunnen de ministers op dit

punt ingaan? Kunnen zij garanderen dat ook bij de kerndoelen en eindtermen terughoudendheid wordt betracht als het gaat om de invulling van het burgerschapsonderwijs, zo vragen de leden.

Scholen moeten bij de invulling van hun burgerschapsonderwijs ruimte behouden om dit te doen op een wijze die past bij hun identiteit en grondslag. Zowel bij het wetsvoorstel als bij de curriculumbijstelling is dit een belangrijk uitgangspunt. De kerndoelen en eindtermen beschrijven enkel de minimum vereisten aan kennis en vaardigheden waar iedere leerling mee in aanraking moet komen. Hoe scholen vervolgens invulling geven aan deze kerndoelen en eindtermen – en ook aan het burgerschapsonderwijs als geheel – is aan hen. De wet bevat duidelijke criteria waarop de inspectie zal toezien, zoals aandacht voor basiswaarden en sociale en maatschappelijke competenties. Dat betekent dat scholen als onderdeel van de genoemde ruimte tenminste deze aspecten realiseren en dat deze aspecten de ruimte van scholen begrenzen, als sprake zou zijn van strijdigheid met basiswaarden.

De kerndoelen en eindtermen die raken aan burgerschap zullen in lijn zijn met de uitgangspunten van de burgerschapsopdracht. De balans die in de burgerschapsopdracht is gevonden tussen duidelijkheid, verantwoordelijkheid, vrijheid en terughoudendheid komt daarmee ook terug bij de uitwerking van het curriculum.

Inbreng van de leden van de Volt-fractie

De leden van de Volt-fractie vragen of het nieuwe onderzoekskader voldoende voorziet in het signaleren van sociale (on)veiligheid op scholen (zoals in het geval van homoseksuele leerlingen op het Gomarus College). Zo ja, hoe? Zo nee, waar valt nog ruimte te behalen? Kan het kabinet zich in de onderbouwing van uw antwoord beroepen op adviezen van onafhankelijke (onderzoeks)commissies over de inspectie op het onderwijs, zo vragen de leden.

De huidige wet met betrekking tot de verduidelijking van de burgerschapsopdracht en het nieuwe onderzoekskader geven de inspectie een sterkere basis om op te treden bij signalen van sociale (on)veiligheid op scholen als gevolg van een schoolcultuur die in strijd is met de basiswaarden. Daarnaast stelt ook de wettelijke zorgplicht ten aanzien van sociale veiligheid daaraan eisen. Scholen moeten op basis van de aangescherpte burgerschapsbepaling zorgdragen voor een schoolcultuur in overeenstemming met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat (vrijheid, solidariteit en gelijkwaardigheid). Dit onderdeel van de wettelijke bepaling is ook uitgewerkt in het onderzoekskader.

Het onderzoekskader van de inspectie is gebaseerd op wet- en regelgeving. Dat betekent dat net als voorheen onder meer van scholen wordt gevraagd de sociale veiligheid van leerlingen jaarlijks te monitoren. Het toezicht van de inspectie is mede hierop gebaseerd en daarnaast op signalen, indicaties van risico's en incidenten. De wettelijke zorgplicht bevat geen eisen voor de instrumenten waarmee de sociale veiligheid in kaart moet worden gebracht. Dat geeft de mogelijkheid om zowel uitgebreide als beknoptere instrumenten te gebruiken. Monitoringsinstrumenten geven bovendien algemene beelden waarin de veiligheidsbeleving van kleine, specifieke groepen mogelijk niet altijd zichtbaar zal zijn. Het kan dus niet worden uitgesloten dat ervaren onveiligheid onder de oppervlakte blijft. De inspectie werkt risicogericht en is onder meer op het detecteren van dergelijke situaties gericht.

Momenteel wordt wel bekeken hoe de samenwerking tussen de inspectie en organisaties als het COC en SSV verbeterd kan worden. Expertise wordt uitgewisseld en er komt een periodiek overleg. Signalen die binnenkomen bij organisaties of die hen zelf opvallen tijdens trainingen/voorlichting op scholen kunnen op deze manier zo nodig ook sneller opgepakt worden door de inspectie.

Mede naar aanleiding van de motie Peters en Pouw-Verweij³² onderzoeken wij een uitbreiding van de meldplicht voor scholen met signalen over ernstige sociale incidenten. Er zijn geen adviezen van onafhankelijke (onderzoeks)commissies over het signaleren van sociale onveiligheid door de inspectie voorhanden. Beleid en toezicht worden gebaseerd op uitkomsten van onderzoek, bijvoorbeeld kennis uit evidence based onderzoek naar anti-pestmethoden.

De leden van de Volt-fractie merken op dat de ministers in hun brief aan geven dat ‘hierbij de inspectie sterker de nadruk [legt] op de eigen verantwoordelijkheid van het bestuur voor de kwaliteit van het onderwijs en voor adequaat financieel beheer’. Hoe wordt door middel van het onderzoekskader toegezien op verschillen in bestuurskwaliteit tussen scholen (‘sterke’ en ‘zwakke’ scholen/besturen)? Volgen uit het oordeel van de inspectie ook aanbevelingen voor specifieke (‘zwakke’) scholen ter verbetering van hun financieel beheer, zo vragen de leden.

In het onderzoekskader zijn drie standaarden geformuleerd die zich op zowel de besturing van de kwaliteit als de besturing van de financiën richten. In het kader wordt ook duidelijk hoe daarbij tot een oordeel wordt gekomen. Bij een bestuursonderzoek worden scholen waarbij risico's geconstateerd zijn nadrukkelijk in het onderzoek betrokken.

Als blijkt dat besturen serieuze tekortkomingen vertonen in hun financieel beheer, krijgen zij verscherpt financieel toezicht. In het kader daarvan geeft de inspectie niet expliciet adviezen of aanbevelingen, maar worden besturen wel gestimuleerd om hun financieel beheer, eventueel met externe hulp, te verbeteren.

Inbreng van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie vinden het geen gelukkige situatie dat de behandeling van de onderzoekskaders in het parlement nog gaande is, terwijl de kaders al in werking zijn getreden. Weliswaar worden de kaders ter informatie toegezonden, maar dat toezenden is wel geregeld om het parlement duidelijk in de gelegenheid te stellen om te bezien in hoeverre de onderzoekskaders daadwerkelijk een getrouwe overzetting van de wettelijke kaders zijn. Deze leden vragen of het kabinet de ambitie heeft om ervoor te zorgen dat de planning van de inspectie zodanig is ingericht dat de vastgestelde kaders ruim voor aanvang van het schooljaar aan het parlement worden toegezonden.

Bij de wetsbehandeling van de Wet tot wijziging van onder meer de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht (Initiatiefwet Bisschop, Van Meenen en Rog (Kamerstuk 33 862)) is de rolverdeling tussen parlement, minister en inspectie bij de procedure tot vaststelling van de onderzoekskaders

³² Kamerstuk 31 289, nr. 491.

opnieuw bezien. Onder meer naar aanleiding van opmerkingen van de sectorraden is er is er door de initiatiefnemers, waaronder de SGP-fractie zelf, van afgezien om deze kaders verplicht aan het parlement voor te laten leggen.³³

Hiermee werd aangesloten bij de opvatting van de Afdeling Advisering van de Raad van State, die eerder al had geadviseerd geen voorhangprocedure op de kaders van toepassing te verklaren, omdat vergroting van de politieke betrokkenheid afbreuk zou kunnen doen aan de voor de vaststelling van de kaders belangrijke elementen van draagvlak en professionaliteit. De rol van de minister is wel vergroot: op grond van artikel 13 van de WOT stelt de minister (in plaats van de inspectie) voortaan de kaders vast, op voordracht van de inspectie. Daarnaast is de positie van het onderwijsveld versterkt, doordat het verslag van het overleg met de vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen aan het parlement moet worden gezonden. In de praktijk zendt de minister echter ook de vastgestelde onderzoekskaders met het verslag mee, wat is vastgelegd in artikel 4 van de Regeling Inspectie van het onderwijs 2018. Toezending aan het parlement geschiedt steeds zo snel mogelijk na vaststelling van de kaders en voor aanvang van het zomerreces. Uiteraard streven de inspectie en wij ernaar om de vaststelling zo ver mogelijk voor de inwerkingtredingsdatum van de onderzoekskaders te laten plaatsvinden.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de inspectie ervoor gekozen heeft niet langer een toelichting op de wettelijke vereisten te beschrijven, maar slechts een ruw lijstje van wettelijke bepalingen te vermelden. De aanpassing komt deze leden niet voor als een verbetering, zeker niet vanuit de toegankelijkheid voor scholen. Ter illustratie wijzen zij op de standaard onderwijstijd (OP4), waarbij de voorheen ook compacte en heldere tekst is vervangen door een mager en moeilijker te duiden blokje. Deze leden vragen in vervolg hierop eveneens een toelichting op de wettelijke kaders inzake onderwijstijd. Kan het kabinet bevestigen dat het met de vernieuwing van de wettelijke kaders inzake onderwijstijd in het voortgezet onderwijs niet langer de bedoeling is dat de inspectie in detail gaat controleren op de realisatie van de onderwijstijd voor specifieke leerlingen en klassen, maar dat bij problemen in de realisatie van belang is dat sprake is van een deugdelijk lesuitvalbeleid dat is afgestemd met de medezeggenschapsraad. De toelichting zou op dit belangrijke punt meer duidelijkheid kunnen bieden.

Om de onderzoekskaders hanteerbaar te houden (ze tellen nu al 151, 168, 75 en 146 pagina's voor respectievelijk voorschoolse educatie en po, vo, (v)so en mbo) heeft de inspectie gekozen voor korte parafrasering van de wettelijke vereisten, waarbij de vindplaats vermeld wordt. Daarmee is de gewenste helderheid gegeven.

Met de wettelijke kaders inzake onderwijstijd in het voortgezet onderwijs zoals die sinds 1 augustus 2015 gelden, behoeft n zal de inspectie in principe de realisatie van de onderwijstijd voor specifieke leerlingen en klassen niet in detail controleren. Indien sprake is van problemen in de realisatie, is het inderdaad van belang dat sprake is van een deugdelijk lesuitvalbeleid dat is afgestemd met de medezeggenschapsraad. Degelijk beleid voor lesuitval moet ervoor zorgen dat de geplande onderwijstijd gerealiseerd wordt. De inspectie vraagt waar nodig vooral hoe het bestuur of de school bij lesuitval eventueel opgelopen achterstanden bij (individuele) leerlingen inhaalt of wegwerkt.

³³ Kamerstuk 33 862, nr. 13, p. 21

De leden van de SGP-fractie vragen een onderbouwing van de stelling uit het onderzoekskader dat de pedagogisch-didactische visie van de school zichtbaar moet zijn in het dagelijks handelen van leraren. Op welke passages uit de wetsbehandeling steunt deze tekst? Deze leden wijzen erop dat de wetgever bewust een onderscheid heeft gemaakt tussen enerzijds de beschrijving van het onderwijskundig beleid en het personeelsbeleid en anderzijds de beschrijving van het stelsel van kwaliteitszorg en de uitvoering ervan³⁴. De uitwerking van het onderwijskundig beleid en het personeelsbeleid valt daarom niet onder de toezichthoudende taak van de inspectie. Zij menen dat de positionering van het pedagogisch-didactisch beleid in de onderzoekskaders heroverweging behoeft en dat in ieder geval de genoemde stelling geen stand kan houden.

Het schoolplan bevat onder andere beleid ten aanzien van het pedagogisch-didactisch handelen van de docenten en betreft (noodzakelijkerwijs) ook de wijze waarop het bevoegd gezag meent te voldoen aan verscheidene wettelijke voorschriften, zoals die omtrent het ononderbroken ontwikkelingsproces van de leerlingen (artikel 2 lid 2 WVO).

Op grond van art. 11 lid 2 WOT verricht de inspectie haar onderzoek aan de hand van onder andere het schoolplan. Indien de inspectie in haar onderzoek constateert dat het pedagogisch didactisch handelen van docenten niet het schoolplan volgt, voor zover dit schoolplan betrekking heeft op de naleving van wettelijke voorschriften, kan dit een aanwijzing zijn dat de wet niet wordt nageleefd. De docenten volgen in dat geval immers niet het door de school uitgestippelde plan om tot naleving te komen. In dat geval kan de inspectie in het kader van haar onderzoek op de school kijken of het pedagogisch-didactisch handelen leidt tot bijvoorbeeld het niet-naleven van het al genoemde artikel 2 lid 2 WVO. Het is dus niet zo dat de inspectie in het kader van het nalevingstoezicht al tot het oordeel komt dat er sprake is van het niet-naleven van de wet, als het schoolplan niet wordt uitgevoerd. Voor een dergelijk oordeel moet immers worden aangetoond dat een deugdelijkheidseis is overtreden. Wel is het schoolplan het startpunt voor het onderzoek, zoals art. 11 van de WOT ook voorschrijft.

De leden van de SGP-fractie vinden dat het positioneren van de sociale en maatschappelijke competenties in het onderzoekskader nogal massief overkomt, als zou duidelijk zijn welke competenties het betreft (VS2 en OR2). Uit de toelichting blijkt onvoldoende dat tijdens de wetsbehandeling is geformuleerd dat scholen zelf de keuze hebben welke competenties zij van belang vinden. Bovendien bestaan verschillende manieren om de ontwikkelingen van competenties te volgen. Kunnen deze uitgangspunten duidelijker in het kader worden verwoord, zo vragen de leden.

De algemene burgerschapsopdracht laat scholen veel ruimte zelf invulling te geven aan de sociale en maatschappelijke competenties. Zij kunnen kiezen voor competenties die passen bij hun visie op burgerschap, om zo die visie ook doelgericht en samenhangend tot uitdrukking te laten komen in het onderwijs en bij competentieontwikkeling. Daarnaast zijn er kerndoelen op het sociale en maatschappelijke domein, die voor scholen richtinggevend zijn. Dat zijn ook de uitgangspunten van het toezicht: scholen dienen sociale en maatschappelijke competenties te bevorderen (en kunnen zelf kiezen welke invulling ze daaraan geven) en scholen moeten zich richten op de kerndoelen waaronder ook die op deze

³⁴ Kamerstuk 33 862, nr. 13

domeinen (de inspectie toetst of de kerndoelen aandacht krijgen). Dit is ook de lijn die in het kader herkenbaar is. Waar het om het volgen van de ontwikkeling gaat, is de wet terughoudend geformuleerd. Dat geldt evenzo voor het kader van de inspectie.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het onderdeel afsluiting (OP6) is geplaatst in het kwaliteitsgebied onderwijsproces en niet in het kwaliteitsgebied onderwijsresultaten. Deze leden begrijpen dat bij scholen de vrees kan leven dat hierdoor het formatief evalueren onderdeel kan gaan worden van de formele toetsing en afsluiting, waarmee verschillende doelen door elkaar gaan lopen.

Het onderdeel afsluiting (OP6) is geplaatst in het kwaliteitsgebied onderwijsproces, omdat het niet gaat om de onderwijsresultaten, maar om het proces van afsluiting: de examenorganisatie. De kwaliteit van de afsluiting is een procesvereiste dat van groot belang is voor het vertrouwen in het examen in het algemeen. De vrees dat hierdoor het formatief evalueren onderdeel gaat uitmaken van de formele examinering delen wij niet. Scholen weten dat formatieve toetsen niet onder het examenproces vallen, ze stellen immers zelf een PTA op waarin ze vastleggen wat onder het examenproces valt; scholen weten wat wel en niet summatief is. In de standaard Afsluiting in het onderzoekskader vo wordt ook expliciet beschreven dat het gaat om de formele afsluiting (met de examencommissie, pta etc.).