

Vergaderjaar 2015–2016

33 905

Transitie in onderwijstoezicht

Nr. 11

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 6 september 2016

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 20 juni 2016 over vernieuwing toezicht in het funderend onderwijs en mbo (Kamerstuk 33 905, nr. 10).

De vragen en opmerkingen zijn op 5 juli 2016 aan de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voorgelegd. Bij brief van 2 september 2016 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Bošnjaković

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief van de Minister en Staatssecretaris betreffende de transitie in het onderwijstoezicht. Zij waarderen de nieuwe werkwijze, in met name het funderend onderwijs, waarbij de focus veel meer komt te liggen bij zowel de onderwijskwaliteit en het, in de ogen van deze leden, daarmee samenhangende belang van de interne verbetercultuur op de scholen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige brief. De Minister en Staatssecretaris hebben de ambitie om te zoeken naar een verbetercultuur die wordt gedragen door leraren, schoolleiders, management en bestuurders. Kunnen de bewindslieden toelichten hoe zij nu in dit licht het grote wantrouwen tussen docenten en schoolleiding beziet, dat de commissie-Dijsselbloem in 2008 in haar eindrapport *Tijd voor onderwijs*¹ signaleerde? In hoeverre is de situatie in het onderwijs veranderd en hoe kan het onderwijstoezicht hierop inspelen, zo vragen de leden.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de onderhavige brief. Zij hebben nog een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Minister en Staatssecretaris over de vernieuwing van het onderwijstoezicht. Deze leden zijn tevreden dat met name naar aanleiding van de behandeling van het wetsvoorstel van Bisschop, Van Meenen en Rog² in de Eerste Kamer de Inspectie van het Onderwijs (hierna: Inspectie) het toezichtskader zo heeft aangepast dat de beweging die dankzij deze voornoemde initiatiefwet is gemaakt, beter wordt vertaald in de toezichtskaders. De initiatiefwet zorgt ervoor dat er weer een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de controlerende en stimulerende taak van de Inspectie. Hierdoor wordt, zo menen de leden, ook voor scholen duidelijker welke status een oordeel van de Inspectie heeft en hoe zij dit moeten duiden. Hiermee zal worden voorkomen dat scholen een opmerking van de Inspectie die stimulerend is bedoeld, opvatten als een oordeel dat verplicht moet worden opgevolgd. Deze leden hebben nog wel een aantal vragen en opmerkingen, met name over het Inspectieoordeel «goed» en de praktische vertaalslag hoe het verschil tussen de controlerende taak en stimulerende taak in de Inspectierapporten tot uiting zal komen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief en willen de bewindspersonen nog enkele kritische vragen voorleggen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief over de vernieuwing van het onderwijstoezicht. Zij hebben veel waardering voor de inspanningen die de afgelopen tijd zijn verricht en de wijzigingen die naar aanleiding van het parlementaire debat zijn doorgevoerd. Met het oog op de transparantie van procedures vinden zij het belangrijk dat het verslag van ringenoverleggen aan de Kamer wordt gestuurd. Deze leden blijven bedenkingen houden bij het voornemen om extra kwaliteitsetiketten als goed en excellent te ontwikkelen en hebben ook vragen bij de wijze waarop de procedures hiervoor worden ingericht.

¹ Kamerstuk 31 007, nr. 6

² Kamerstuk 33 862

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vinden het goede zaak dat er in het gedifferentieerde toezicht ruimte wordt gecreëerd voor scholen om boven de basiskwaliteit uit te kunnen stijgen. Zij menen dat hiermee de lat in het onderwijs hoger wordt gelegd en de verbetercultuur wordt gestimuleerd. Dat kan, zo menen zij, alleen maar leiden tot beter onderwijs voor alle leerlingen. De leden vinden het echter wel jammer dat dit nu enkel vrijwillig wordt toegepast, enkel als scholen ervoor kiezen om op te gaan voor de kwalificatie «goed» worden zij hierin meegenomen, waarom is hiervoor gekozen, kan dit op termijn algemeen geldend en vanzelfsprekend gaan worden en hoe verhoudt het zich tot het predicaat «excellente scholen», zo vragen zij.

2. Sturingsfilosofie

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de brief van de bewindslieden op basis van onderzoek van de OECD³ wordt gesteld dat goed onderwijs stoelt op een breed gedragen verbetercultuur op een school, iets waar de leden al langer aandacht voor vragen. Het nieuwe Inspectietoezicht legt de focus op de evaluatie van het schoolplan, samen met bestuurders en schoolleiders. In hoeverre kan de Inspectie bezien of de ideeën uit het schoolplan ook leven onder de leerkrachten die dagelijks voor de klas staan? Hoe wordt erop toegezien dat er daadwerkelijk sprake is van een verbetercultuur op de werkvloer en niet enkel op papier in het schoolplan? In hoeverre worden ouders, leerlingen en docenten betrokken in dit proces? Wat deze leden betreft, is het juist deze verbetercultuur die scholen tot meer dan «basiskwaliteit» maakt. In hoeverre wordt dit aspect in het nieuwe toezichtkader wel voldoende gewicht gegeven, zo vragen de leden van de genoemde fractie.

De leden van de PvdA-fractie menen dat onderwijskwaliteit geen ééndimensionale aangelegenheid is en zij signaleren dat goed onderwijs op méér dan één manier kan worden gerealiseerd. De Minister en Staatssecretaris lijken deze visie te delen, wanneer zij schrijven over de combinatie van een hoge mate van autonomie voor scholen en het afleggen van publieke verantwoording. In hoeverre houdt het inspectietoezicht ook bij de waardering van een school als «goed» of «excellent» ermee rekening dat onderwijskwaliteit op méér dan één manier gestalte kan krijgen, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de inzet van de Inspectie op een gedifferentieerde aanpak waarbij meer wordt uitgegaan van vertrouwen in de professionaliteit van scholen en docenten. Hierbij wordt het toezicht minder intensief bij scholen die het goed doen. Deze leden hebben echter wel grote moeite met de gedifferentieerde oordelen die hierbij volgens de bewindspersonen horen. Deze leden willen graag een nadere toelichting over nut en noodzaak hiervan. Bovendien zijn deze leden de mening toegedaan dat op basis van de huidige wet- en regelgeving de Inspectie slechts kan oordelen of een school voldoet aan de deugdelijkheidseisen of niet. Als een school niet voldoet, volgen daar sancties op, maar als een school wel voldoet, is het niet aan de Inspectie over de school een oordeel over de verdere kwaliteit te vellen. Dit druist tegen de letter en de geest in van artikel 23 waarbij scholen, binnen de grenzen van de deugdelijkheidseisen, zelf invulling moeten geven aan de kwaliteit van hun onderwijs. Tevens zijn deze leden de mening toegedaan dat een gedifferentieerd oordeel alleen kan na een wetswijziging. Gaarne ontvangen zij een reactie van de bewindspersonen en een nadere

³ OECD: Organisation for Economic Cooperation and Development

toelichting waarom zij van mening zijn dat een wetswijziging niet nodig is voor het invoeren van gedifferentieerde oordelen en het starten van de pilots per 1 juli 2017.

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op de stelling dat de Inspectie minder intensief toezicht kan houden bij scholen met de waardering «goed» of het predicaat «excellent». Zij vragen waaruit die vermindering van intensiteit precies bestaat, aangezien alle scholen jaarlijks aan een risicoanalyse onderworpen blijven. Eveneens vragen zij of de vermindering van intensiteit opweegt tegen de extra lasten die scholen krijgen wanneer zij goed of excellent willen worden.

3. Wet op het onderwijstoezicht per 1 juli 2017

De leden van de PvdA-fractie vinden het een goede zaak dat er met de inwerkingtreding van de initiatiefwet Bisschop c.s. een helder onderscheid komt tussen de controlerende en de stimulerende rol van de Inspectie. De uitspraken die de Inspectie doet in het kader van haar stimulerende taak hebben niet het karakter van een «oordeel» en worden «bevindingen» genoemd. Zal dit onderscheid ook in de Inspectierapporten, die verschijnen naar aanleiding van de schoolbezoeken, telkens zo worden gemaakt, zo vragen de leden. Het mbo kent een uitgebreider wettelijk kader dan het voortgezet onderwijs. De leden vragen wat dit betekent voor de zwaarte van het toezicht. Wat betekent dit voor de mogelijkheden van het mbo om te excelleren, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de SP-fractie zijn van oordeel dat alle scholen in Nederland excellent onderwijs dienen te organiseren. Wat is de reden dat de bewindspersonen het noodzakelijk vinden om, naast de kwaliteitsoordelen «zeer zwak», «onvoldoende» of «voldoende», nieuwe waarderingsoordelen in het toetsingskader te voegen? Zou het oordeel «voldoende» niet juist aan die scholen gegeven moeten worden die de onderwijskwaliteit op orde hebben? Wat is de reden dat de bewindspersonen een competitie voorstellen voor scholen als het gaat om onderwijskwaliteit? De leden vragen de bewindspersonen toe te lichten hoe dit stelsel van oordeel en waardering door de Inspectie de druk op het onderwijs vermindert. Daarnaast willen de leden weten of het verlenen van de predicaten «goed» en «excellent» niet leidt tot oneerlijke strijd tussen scholen met meer of minder financiële middelen. Scholen met voldoende financiële middelen kunnen zich beter voorbereiden op een onderzoek met als doel de waardering «goed» en/of «excellent» te krijgen. Ook zijn de leden benieuwd naar de criteria voor de waarderings «goed» en «excellent». Kunnen de bewindspersonen inzage geven in de criteria die de Inspectie voor deze waarderings gaat gebruiken? De leden zijn van mening dat de jury die het predicaat «excellent» verleent onafhankelijk moet zijn. In hoeverre is de jury, die het predicaat «excellent» uiteindelijk moet verlenen, onafhankelijk? Wie benoemt deze jury? Hoe wordt deze jury samengesteld? Verandert de samenstelling van de jury per aanvraag, zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie vinden het voor de overzichtelijkheid van het optreden van de Inspectie van belang dat zo min mogelijk wordt gedifferentieerd in de soorten uitspraken die de Inspectie doet. In dit licht vragen deze leden waarom aan de etiketten «goed» en «excellent» een onderscheiden status wordt toegekend, namelijk waardering respectievelijk predicaat. Zij vragen eveneens waarom niet voor een eenduidiger regeling gekozen is om het risico op extra administratieve lasten te voorkomen.

De leden vragen of de bewindspersonen onderkennen dat het door de Inspectie organiseren van keurmerken op verzoek tot onjuiste beeld-

vorming bij betrokkenen kan leiden. Immers, van scholen die zich de moeite willen besparen om voor een waardering «goed» in aanmerking te komen, kan gemakkelijk de gedachte ontstaan dat zij van minder kwaliteit zijn dan de scholen die officieel als goed te boek staan. Aldus kan door toedoen van de overheid concurrentievervalsing ontstaan. Deze leden constateren dat bijvoorbeeld ouders op het verkeerde been gezet kunnen worden als zij onvoldoende bekend zijn met de procedures. Zij vragen waarom de bewindspersonen dit risico acceptabel vinden.

De leden vragen voorts op welke wijze het toezicht op het veiligheidsbeleid als gevolg van de wetswijziging zal worden vormgegeven. Kunnen de bewindspersonen bijvoorbeeld aangeven op welke wijze bij de invulling van de algemene maatregel van bestuur ruimte wordt gelaten voor kleine scholen om bestaande, adequate werkwijzen te continueren en hoe mogelijkheden worden geboden om met eigen methoden de veiligheidsbeleving van leerlingen te meten. Bovendien vragen deze leden hoe rekening wordt gehouden met het feit dat sprake is van een overgangssituatie. Hoe verhoudt zich de aankondiging dat de Inspectie zich het komende schooljaar op de handhaving van de nieuwe verplichtingen zal gaan richten tot het gegeven dat na dat schooljaar door de regering een nieuwe regeling vastgesteld moet gaan worden. Deze leden vragen of het niet verstandiger is om terughoudendheid te betrachten met het toezicht op de onderdelen van het veiligheidsbeleid die nader moeten worden ontwikkeld.

4. Werkwijze Inspectie vanaf 1 juli 2017: van pilots naar brede implementatie

De leden van de VVD-fractie constateren dat de bewindslieden aangeven dat er naar wordt gestreefd het verbeterpotentieel transparant en inzichtelijk te maken zodat leraren, schoolleiders en besturen gesteund worden om zich verder te verbeteren en te ontwikkelen. De leden vinden dit een goede zaak, maar zouden ook graag zien dat deze transparante houding van de school ook geldt naar de buitenwereld. Een school dient, volgens de leden, midden in de samenleving te staan en moet dan ook verantwoording afleggen over de onderwijskwaliteit aan ouders en (toekomstige) leerlingen. Daarnaast kunnen de «good practices» van scholen ook waardevolle informatie bevatten voor andere scholen. In de brief lezen de voornoemde leden echter dat de verantwoordelijkheid van de communicatie van kwaliteitsinformatie volledig bij de school ligt. Zijn hier bepaalde normen of ondergrenzen aan gesteld? Is een school bijvoorbeeld verplicht om het schoolplan, de Inspectierapporten met beoordeling van de Inspectie en financiële gegevens zoals een jaarverslag te publiceren op de website van de school? In hoeverre kan «Vensters voor verantwoording» hier een rol spelen, zo vragen zij.

Voorts vragen de leden of de Inspectie ook beoordeelt of en in welke mate een mbo-instelling het regionale bedrijfsleven bij het vormgeven van de opzet en inhoud van de opleidingen betreft en of de inbreng van het regionale bedrijfsleven gebruikt wordt voor het verbeteren van de onderwijskwaliteit? Als dit niet of in beperkte mate het geval is, delen de bewindslieden dan niet de mening van de leden dat er ander toezicht noodzakelijk is? Bijvoorbeeld door, zoals eerder door de leden is voorgesteld: accreditatie in het mbo in te voeren, zoals we gewend zijn in het hoger onderwijs en met als doel de inhoudelijke kwaliteit en regionale afstemming van alle mbo-opleidingen scherp in het oog te kunnen houden? Graag ontvangen zij een reactie.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de bewindslieden vermelden dat het grootste deel van het onderwijsveld (besturenorganisaties, vakbonden, lerarenorganisaties en ouderorganisaties) de richting van het vernieuwde toezicht ondersteunt. De leden hechten aan deze steun, maar

zij vragen in hoeverre ook de scholierenorganisatie LAKS⁴ en de organisatie van mbo'ers JOB⁵ bij de raadpleging zijn betrokken. Hoe was hun oordeel over het vernieuwde toezicht?

Voorts merken de leden op om onderwijsresultaten goed te kunnen beoordelen en vergelijken niet alleen naar de eindtoets wordt gekeken, maar de Inspectie ook nadrukkelijk rekening houdt met verschillen tussen scholen in de samenstelling van de schoolpopulatie. De leden vinden dat ook zeer wenselijk. Op welke wijze zal de Inspectie hierover communiceren naar de scholen? Wordt ook telkens in de Inspectierapporten duidelijk gemaakt hoe zulke verschillen in het Inspectieoordeel zijn verdisconteerd, zo vragen de leden.

Tevens stellen zij vast dat de Inspectie zich een oordeel of waardering zal vormen van de kwaliteit van de sturing door besturen op grond van schoolbezoeken en lesbezoeken. De leden vragen of dit betekent dat slecht bestuur buiten schot blijft als docenten goed onderwijs realiseren ondanks dat slechte bestuur. Zo ja, welke overwegingen liggen daaraan dan ten grondslag?

Ook merken de leden op dat bij de zogenoemde stelselonderzoeken de Inspectie onder meer de praktijk van het burgerschapsonderwijs en de manier waarop passend onderwijs praktisch uitwerkt, in beeld zal brengen. De leden verwachten dat dit waardevolle informatie zal opleveren voor het beleid in de toekomst. Wanneer en op welke wijze(n) zal de Kamer hierover worden geïnformeerd?

De leden merken voorts op dat de nieuwe werkwijze van de Inspectie door middel van pilots is getoetst. De leden vragen een nadere toelichting hoe deze pilots hebben uitgepakt. In hoeverre hebben deze geleid tot extra belasting van de instellingen ten opzichte van het huidige onderzoek (monitoring). Worden bij mbo-instellingen straks veel meer opleidingen onderzocht dan gebeurde bij het oude toetsingskader? De nieuwe werkwijze vereist ook een professionaliseringsslag (cultuuromslag) bij de Inspectie ten aanzien van het nieuwe toetsingskader. In hoeverre is de Inspectie nu voldoende toegerust? Wat gaat er nog gebeuren om de professionalisering op orde te krijgen?

In het mbo vormt de beroepspraktijkvorming een belangrijke component van de opleiding, maar deze vindt plaats buiten de instellingen in leerbedrijven. De leden signaleren dat jongeren in het mbo te vaak zich gedwongen zien om hun opleiding te staken, omdat zij geen stageplaats weten te verwerven. Ook schiet de begeleiding vanuit de onderwijsinstelling tijdens de stage nogal eens tekort. Welke mogelijkheden heeft de Inspectie straks om regionale en agrarische opleidingscentra op dit soort misstanden aan te spreken, zo vragen de leden.

Tot slot merken deze leden op dat zij zich ernstig zorgen maken over de hoogte van de schoolkosten, die instellingen bij ouders van schoolgaande jongeren in rekening brengen. In hoeverre komen schoolkosten in het vizier bij de toezichtkaders voor primair onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs? Wat betekent dit voor de mate waarin de Inspectie scholen kan aanspreken op buitensporig hoge schoolkosten, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie vinden het positief dat er niet enkel naar de resultaten van de eindtoets in het primair onderwijs wordt gekeken om de onderwijsresultaten van een school te beoordelen en te vergelijken. De leden vragen echter in hoeverre de resultaten van de eindtoets daadwerkelijk doorwegen in het oordeel van de Inspectie. Op welke wijze worden de andere beoordelingscriteria (schoolpopulatie, sociale en maatschappelijke competenties en vervolgsuccessen) meegenomen in de oordeelsvorming van de Inspectie? Kunnen de bewindspersonen uiteenzetten wat

⁴ LAKS: Landelijk Aktie Komitee Scholieren

⁵ JOB: Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs

er precies met de term «veiligheidsklep» wordt bedoeld in de context zoals geschetst op pagina 7 van de onderhavige brief? Kan dit geïnterpreteerd worden als dat scholen een slechte score op de eindtoets kunnen compenseren met goede scores op de overige beoordelingscriteria? Is het waar dat de jaarlijkse risicoanalyse uitgevoerd wordt vanuit databestanden en dus in feite «beeldschermtoezicht» is in plaats van daadwerkelijk toezicht in de klas (zoals de bewindspersonen in hun brief zo benadrukt), zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie lezen in de brief dat het oordeel «goed» alleen wordt toegekend op aanvraag van het schoolbestuur. Deze leden vragen de bewindspersonen of dit er niet in de praktijk toe zal leiden dat, alhoewel, het bestuur het zelf kan aanvragen, er toch grote druk zal ontstaan voor andere besturen om ook aan deze beweging mee te doen? Immers, het beeld zal ontstaan dat als je als school niet een dergelijk predicaat wilt aanvragen, je twijfels hebt of de onderwijskwaliteit op de eigen school van dusdanige kwaliteit is, dat dit het oordeel «goed» rechtvaardigt. Met alle gevolgen van dien voor het imago van de school. De facto, zullen dus alle scholen zich verplicht voelen een dergelijk oordeel toch aan te vragen, al hoewel het op vrijwillige basis is. Graag ontvangen zij een nadere toelichting.

De leden willen ook graag van de bewindspersonen weten of zij niet bang zijn dat met het invoeren van dit gedifferentieerde oordeel, scholen strenge eisen aan de instroom van leerlingen zullen stellen. Immers, het is voor de school van groot belang dat na het verkrijgen van het oordeel «goed», dat dit oordeel behouden blijft. Mocht de school dit niet continueren, dan kan dat imagoschade opleveren en minder leerlingen. Juist de leerlingen met de beste vooruitzichten zouden in theorie dan naar de scholen gaan die dit oordeel wel kunnen continueren. Zijn de bewindspersonen niet bang dat hiermee een tweedeling in het onderwijs zal ontstaan? Goede scholen krijgen alleen nog maar de allerbeste leerlingen en de rest gaat naar de scholen die dit oordeel niet halen, waarmee op deze scholen het algehele niveau naar beneden kan gaan. Graag ontvangen zij hierop een nadere toelichting. De leden vragen de bewindspersonen ook of zij niet bang zijn dat de druk voor scholen om dit oordeel te kunnen halen zo groot zal zijn, dat er strengere instroomeisen zullen worden gesteld.

De leden hebben ook vragen over de wijze waarop het onderscheid tussen de controlerende en de stimulerende taak in het toezichtskader wordt ingevuld. Onder meer ten aanzien van het begrip «eigen aspecten van kwaliteit». In de initiatiefwet is hier een strikte scheiding in aangebracht, omdat de initiatiefnemers de mening zijn toegedaan dat de begrippen die in het toezichtskader worden gebruikt, een wettelijke basis moeten hebben. De begrippen «basiskwaliteit», «waarborgfunctie» en «waarderingskader» komen echter niet voor in de WOT⁶. Het nieuw geformuleerde begrip «eigen aspecten van kwaliteit» lijkt heel veel op het oude begrip «aspecten van kwaliteit» waarmee verwarring kan ontstaan, juist omdat in de gewijzigde WOT de term «indicatoren» wordt gebruikt. Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting waarom niet voor deze term van «indicatoren» is gekozen.

De leden van de D66-fractie constateren dat de overheid zich gaat mengen in het uitgeven van het predicaat van excellente scholen. Deze leden zien er bezwaren in als de overheid zich hiermee gaat bemoeien. Het predicaat wordt uitgegeven op basis van een juryrapport die kijkt naar het in praktijk brengen van onderwijsambities. Vervolgens wordt er ook minder toezicht gehouden op de school. Elke grond van een excellentie oordeel is subjectief. Een oordeel op basis van onderwijsopbrengsten zal als

⁶ WOT: Wet op het Onderwijstoezicht

neveneffect hebben dat scholen een selectie aan de poort starten. Het predicaat geeft niet een stimulerende prikkel in de onderwijswereld, maar zal zorgen voor een harde concurrentiestrijd tussen scholen, zo menen deze leden. Dit komt niet ten goede aan de onderwijsopbrengsten en het onderwijs op een microniveau tussen leraar en kind. Kan dit onderdeel uit het wetsvoorstel worden weggelaten, zo vragen deze leden. De leden wensen, tot slot, volstreekte helderheid te hebben dat de Inspectie geen inmenging heeft in de pedagogisch-didactische methodes van scholen. Kunnen de bewindspersonen deze garantie geven, zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie vragen of de bewindspersonen het verslag van de ringenoverleggen aan de Kamer wil sturen, aangezien zij de verslagen op de website van de Inspectie niet hebben kunnen vinden. Zij vragen eveneens of de bewindspersonen voornemens zijn voortaan een afschrift van de verslagen naar de Kamer te sturen.

De leden vragen een toelichting op de stelling dat de Inspectie elke vier jaar alle scholen zal bezoeken. Deze leden hadden de indruk dat de Inspectie juist behoefte voelde om in het bezoeken van scholen meer maatwerk te leveren, op grond waarvan de verplichting is opgenomen om elke vier jaar een representatief aantal van de onder een bestuur ressorterende scholen te bezoeken. Zij vragen in hoeverre recentelijk een heroverweging heeft plaatsgevonden.

De leden vragen op welke wijze de Inspectie de komende tijd de essentie van de nieuwe toezichtskaders kernachtig onder de aandacht gaat brengen van scholen. Delen de bewindspersonen de mening dat van het nog steeds lijvige toezichtskader, met name de schematische uitwerking van de standaarden en de achterliggende gedachten, bij scholen onder de aandacht moeten worden gebracht? Zij vragen tevens in hoeverre de Inspectie met de pilots ook ervaring heeft opgedaan met nieuwe rapporten, met name voor zover het onderscheid tussen oordelen en bevindingen aan de orde is.

De leden vragen voorts waarom de bewindspersonen bij het onderzoek op school de onderwijskwaliteit in de klas centraal stelt, terwijl belangrijke thema's als de organisatie van passend onderwijs en de vaststelling van schooladviezen ingedeeld worden bij de stelselonderzoeken. Deze leden vragen in hoeverre de centrale aandacht voor de onderwijskwaliteit in de klas – hoe belangrijk ook – tot een te beperkte blik op het onderwijs in de school kan leiden. Eveneens vragen zij in hoeverre het risico bestaat dat een sterke fixatie op het onderwijs in de klas op gespannen voet kan komen te staan met de pedagogisch-didactische vrijheid van scholen.

De leden constateren dat scholen veel behoefte hebben aan houvast als het gaat om de verantwoording over leerresultaten. Deze leden delen de constatering van de Staatssecretaris dat scholen vaak meer papierwerk organiseren dan nodig, maar vinden het anderzijds begrijpelijk dat scholen het zekere voor het onzekere nemen wanneer de kaders voor de verantwoording onvoldoende helder zijn. Zij wijzen bijvoorbeeld op de vraag in hoeverre de school voor de verantwoording van leerresultaten kan volstaan met de gegevens in het leerlingvolgsysteem dan wel dat op groepsniveau aanvullende verslaglegging nodig is ten behoeve van het stelsel van kwaliteitszorg. Zij vragen de bewindspersonen op welke wijze zij de scholen meer houvast willen geven. Zijn de bewindspersonen bereid om in samenspraak met de Inspectie en het onderwijsveld tot een concretere richtlijn te komen als het gaat om de kwaliteitszorg ten aanzien van leerresultaten?

De leden vragen wanneer de bewindspersonen het overzicht en de doorlichting van het bestaande stelsel van deugdelijkheidseisen naar de Kamer kan sturen. Zij vragen op welke wijze het overzicht van deugdelijkheidseisen meegenomen wordt bij de voorbereiding van de invoering van het nieuwe toezicht en de communicatie dienaangaande.

5. Implementatie

De leden van de SP-fractie vragen de bewindspersonen hoe zij eventuele verschuivingen van groepen leerlingen in de toekomst als gevolg van meer gedifferentieerde waarderungen gaat voorkomen. De leden zijn van mening dat voorkomen beter is dan genezen. Hebben de bewindspersonen in dat kader een plan van aanpak opgesteld voor de monitoring van effecten van het nieuwe toezicht op kansengelijkheid? Hoe maken de bewindspersonen de afweging tot wel of niet ingrijpen om kansenongelijkheid in het onderwijs te voorkomen als gevolg van het vernieuwde toezicht?

Wat is de reden dat – nu de bewindspersonen zo nadrukkelijk voorstaan dat toezicht in het klaslokaal van grote waarde is – de schoolbesturen het allereerste aanspreekpunt worden voor de Inspectie? Is dit niet juist tegenstrijdig, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de CDA-fractie merken op dat het, om recht te doen aan de initiatiefwet, van groot belang is dat het onderscheid tussen de controlerende en de stimulerende taak van de Inspectie duidelijk zijn weerslag vindt. Niet alleen in het toezichtskader, maar ook in het rapport dat de Inspectie opstelt over een school. Daarom vragen de leden aan de bewindspersonen of het in dit kader voldoende duidelijk is wat het onderscheid is als we kijken naar de manier waarop het hoofdstuk van het Inspectierapport is vormgegeven. Waarom is er niet voor gekozen om een aparte tabel te gebruiken voor de controlerende en de stimulerende taak? Deze leden zijn beducht dat, zoals het nu is vormgegeven, er toch weer een kans bestaat op verwarring bij de scholen hoe ze de tekst moeten duiden. Een aparte tabel zal dit tegengaan en maakt direct duidelijk welke oordelen van de Inspectie moeten worden opgevolgd in het kader van de deugdelijkheidseisen, en welke bevindingen zijn bedoeld als een stimulans om beter te worden en het dus aan de school is of, en zo ja in welke vorm, dit wordt opgevolgd.

II Reactie van de Minister en Staatssecretaris

Hierbij bieden wij onze reactie aan op de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties. De reactie volgt de indeling van het verslag. We danken de leden voor hun inbreng.

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie vragen of de bewindspersonen kunnen toelichten hoe zij nu het grote wantrouwen tussen docenten en schoolleiding bezien, dat de commissie-Dijsselbloem in 2008 in haar eindrapport *Tijd voor onderwijs* signaleerde. In hoeverre is het onderwijs veranderd en hoe kan het onderwijstoezicht hierop inspelen, zo vragen de leden.

Wij zien veel voorbeelden van besturen en scholen waar al sprake is van een verbetercultuur die wordt gedragen door alle lagen binnen de organisatie: leraren, schoolleiders en bestuurders. Onze ambitie is dat dit de standaard wordt voor heel het onderwijs. De vernieuwing van het toezicht draagt daar aan bij, door ook het handelen van besturen te beoordelen, door gedifferentieerde waarderungen en de stimulerende rol van de inspectie. Tegelijkertijd blijken beelden die schoolleiding en leraren hebben jegens het toezichtbeleid vaak hardnekkig. We horen nog te vaak dat schoolleiders vrezen voor een negatief oordeel als leerlingen met een dubbel advies op het laagste van de twee niveaus uitkomen aan het eind van de onderbouw. Dit zorgt ervoor dat sommige leerlingen met een dubbeladvies onterecht niet voldoende kansen krijgen. Dit ten positieve

keren is een zaak van consistent handelen, voorlichting door de inspectie en een lange adem.

Het vernieuwde toezicht is tot stand gekomen door middel van een zorgvuldig beleidsproces conform de aanbevelingen van commissie-Dijsselbloem. Het vernieuwde toezicht is met behulp van pilots uitgebreid getest. Bestuurders, schoolleiders en docenten zijn gevraagd naar hoe zij terugkijken op de pilots. Daaruit kwam naar voren dat de uitgangspunten van het vernieuwde toezicht breed worden gedragen. Zo waren de respondenten vrijwel unaniem van oordeel dat de nieuwe werkwijze van de inspectie beter aansluit op de eigen kwaliteitsinformatie van scholen en waarden zij de dialoog tijdens de onderzoeken.

Inleiding

De leden van de VVD-fractie onderschrijven het belang van de ruimte die het gedifferentieerd toezicht aan scholen biedt om boven de basiskwaliteit uit te kunnen stijgen. De leden vinden het wel jammer dat scholen op basis van vrijwilligheid op gaan voor de kwalificatie «goed». De fractie vraagt waarom hier voor is gekozen en hoe het zich verhoudt tot het predicaat «excellent».

Net als bij het predicaat «excellent», vereist de waardering «goed» een specifiek onderzoek naar de onderwijskwaliteit. Hoewel in dit onderzoek de inspectie zo veel mogelijk aansluit bij openbare en overige reeds vereiste documenten, worden hierbij ook extra inspanningen van een school gevraagd. Uit evaluaties van de pilots van de inspectie en het traject Excellente Scholen blijkt dat scholen die deelnemen deze inspanningen als zinvol ervaren. Er zijn echter ook scholen die afzien van het traject Excellente Scholen vanwege – in hun perspectief – de bureaucratistische lasten. Met het oog op het behouden van het bestaande draagvlak voor gedifferentieerde oordelen, willen wij scholen niet verplichten tot deze inspanningen. Analooq aan het traject Excellente Scholen, komen voor de waardering «goed» alleen scholen in aanmerking die zich hiervoor aanmelden. Een bestuur en/of schoolleider kan de inspectie verzoeken om op basis van een zelfevaluatie te onderzoeken of de school de waardering «goed» verdient. De school verdient deze waardering, als de school voldoet aan de deugdelijkheidseisen en niet alleen hoge ambities stelt, maar er ook in slaagt deze op overtuigende wijze te realiseren.

In het funderend onderwijs kan een school ook het predicaat «excellent» ontvangen. Excellente scholen onderscheiden zich van andere scholen door uit te blinken met een specifiek en uniek excellentieprofiel. Een school bepaalt zelf waarin ze vindt dat ze excelleert. Indien een school zich voor het traject Excellente Scholen aanmeldt, dan onderzoekt de inspectie of de betreffende school in eerste instantie ook de waardering «goed» zou krijgen. Een onafhankelijke jury beoordeelt vervolgens de excellentieprofielen van de aangemelde scholen.

Sturingsfilosofie

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de inspectie kan bezien of de ideeën uit het schoolplan ook leven onder de leerkrachten die dagelijks voor de klas staan en hoe erop wordt toegezien dat er daadwerkelijk sprake is van een verbetercultuur op de werkvloer, en niet enkel op papier in het schoolplan. Ook vragen zij in hoeverre ouders, leerlingen en docenten worden betrokken in dit proces en of de verbetercultuur wel voldoende gewicht krijgt in het nieuwe toezichtkader.

Binnen het vernieuwde toezicht blijft de inspectie scholen bezoeken. Tijdens deze schoolbezoeken maakt de inspectie nadrukkelijk gebruik van informatie van ouders, leerlingen en docenten. In gesprekken en/of vragenlijsten vraagt de inspectie bijvoorbeeld naar de ambities uit het schoolplan en hoe deze in de dagelijkse praktijk vorm krijgen. Ook kijkt de inspectie tijdens lesobservaties in hoeverre deze ambities herkenbaar zijn in de lessen. Waar mogelijk maakt de inspectie gebruik van zelfevaluaties die zicht geven op de uitvoering van de ideeën uit het schoolplan. Zo kan de inspectie zicht krijgen op de verbetercultuur op school en in de klas. Het stimuleren van de verbetercultuur is een belangrijk onderdeel van het vernieuwde toezicht. In het nieuwe onderzoekskader neemt het dan ook een belangrijke plaats in.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre het onderwijstoezicht bij de waardering «goed» of bij het predicaat «excellent» ermee rekening houdt dat onderwijskwaliteit op méér dan één manier gestalte kan krijgen.

De belangrijkste manier waarop de inspectie in haar toezicht rekening hiermee houdt, is dat in het onderzoekskader gewerkt wordt met door de school aangedragen kwaliteitsaspecten. Deze aspecten draaien om hoe de school zelf haar ambities formuleert en daaraan invulling geeft. Vervolgens kijkt de inspectie of deze ambities te herkennen zijn in de dagelijkse praktijk van de school door hier in de lessen naar te kijken en met leraren en leerlingen hierover in gesprek te gaan. Een school of bestuur kan dus om verschillende redenen als «goed» worden gewaardeerd. Dit hebben de pilots van de inspectie ook laten zien. Bij het traject Excellente Scholen beoordeelt een onafhankelijke jury de excellentieprofielen van de aangemelde scholen. Om voldoende ruimte te bieden aan de visie van de school zijn de criteria hiervoor niet inhoudelijk ingevuld. Scholen kunnen excellentie dus op hun eigen manier invullen. De jury let er met name op dat een excellentieprofiel aantoonbaar en duurzaam is.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven dat in de nieuwe opzet van het toezicht meer wordt uitgegaan van vertrouwen in de professionaliteit van scholen en docenten. De leden hebben echter wel grote moeite met de gedifferentieerde oordelen en willen graag een toelichting op nut en noodzaak hiervan. De leden van de SP-fractie vragen, met betrekking tot de Wet op het onderwijstoezicht per 1 juli 2017, waarom de bewindslieden het noodzakelijk vinden om, naast de waarderingsoordelen «zeer zwak», «onvoldoende» of «voldoende», nieuwe waarderingsoordelen toe te voegen.

Door het vernieuwde toezicht ontstaat meer reliëf in het beeld van de kwaliteit van het onderwijs op scholen en krijgen we meer inzicht in de kwaliteit van besturen. Op basis van de wettelijk gefundeerde deugdelijkheidseisen bepaalt de inspectie of er sprake is van basiskwaliteit. Met de waardering «goed» en het predicaat «excellent» stimuleert de inspectie de verbetering van de onderwijskwaliteit boven de vereiste basiskwaliteit. Een school kan zich aanmelden voor het traject Excellente Scholen of kan de inspectie verzoeken om op basis van een zelfevaluatie te onderzoeken of de school de waardering «goed» verdient. Dat doet recht aan de inspanningen die worden geleverd door scholen om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen. Uit de pilots met gedifferentieerd toezicht en uit de evaluatie van het traject Excellente Scholen blijkt, dat scholen deze gedifferentieerde aanpak waarderen. De introductie van de stimulerende elementen wordt over het algemeen positief ontvangen. Tegelijkertijd ontstaat zo een scherper beeld van het verbeterpotentieel van een school en het bestuur, wat belangrijke aangrijpingspunten biedt voor verdere verbetering van het onderwijs. Het vertrekpunt hierbij is steeds de eigen ambities en het inzicht van de school en het bestuur in de kwaliteit van het

eigen onderwijs. Daarom spreken wij in het geval van «goed» en «excellent» onderwijs ook niet van een oordeel van de inspectie, maar van een «waardering» respectievelijk een «predicaat».

De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere toelichting waarom een wetswijziging niet nodig is voor het invoeren van gedifferentieerde oordelen en het starten van de pilots per 1 juli 2017.

Allereerst merken wij op dat wij ervan uitgaan, dat daar waar de leden van de CDA-fractie vragen naar het starten van de pilots per 1 juli 2017, zij doelen op de beoogde invoering van het vernieuwde toezicht. De pilotfase heeft de inspectie reeds afgerond.

Wij vinden het belangrijk om verder te kijken dan het toezicht op deugdelijkheidseisen, omdat het daarbij in feite om minimumeisen gaat. Het voldoen aan de deugdelijkheidseisen is onvoldoende om verbetering van kwaliteit te bevorderen. We willen naar een verbetercultuur waarin de scholen streven naar goed onderwijs.

Een expliciete wettelijke basis voor waarderungen zoals «goed» die boven de basiskwaliteit uitstijgen, is naar ons oordeel niet nodig, omdat dergelijke uitspraken niet in het kader van de controlerende rol van de inspectie, maar in het kader van haar stimulerende rol worden gedaan en geen rechtsgevolgen hebben. Wel is, gelet op de rechtszekerheid, in de onderzoekskaders vastgelegd hoe de inspectie omgaat met de waardering «goed». Wij wijzen er in dit verband nog op dat in de wet Bisschop alleen het oordeel «zeer zwak», maar niet de kwalificaties «zwak» en «basiskwaliteit» een expliciete uitdrukkelijke basis in de wet heeft gekregen. Vanuit juridisch perspectief is dit logisch, omdat aan dat oordeel specifieke rechtsgevolgen zijn verbonden, namelijk de actieve openbaarmaking van het oordeel aan de ouders en de verplichting om de ouders te betrekken bij verbetermaatregelen. Dergelijke specifieke rechtsgevolgen ontbreken bij de overige oordelen en bevindingen.

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op de uitspraak dat de inspectie minder intensief toezicht kan houden bij scholen met de waardering «goed» of het predicaat «excellent». Zij vragen waaruit die vermindering van intensiteit precies bestaat. Eveneens vragen zij of de vermindering van intensiteit opweegt tegen de extra lasten die scholen krijgen wanneer zij goed of excellent willen worden.

Scholen met de waardering «goed» of het predicaat «excellent» hebben hun zaken in het algemeen goed op orde. Dit betekent dat de inspectie terughoudend kan zijn in haar toezicht. De inspectie vertrouwt dan in beginsel op het professioneel en adequaat handelen van deze scholen en hun besturen. Ook het onderzoek na een bepaalde periode of de school nog steeds «goed» is, kan in het algemeen een relatief licht onderzoek zijn, omdat deze scholen en hun besturen zelf vaak een goed beeld hebben van hun kwaliteit en dit ook (kunnen) laten zien aan hun stakeholders. Het belangrijkste doel van het gedifferentieerd oordelen is het waarderen van scholen met goede onderwijskwaliteit, het vergroten van de transparantie over de kwaliteit van scholen en het stimuleren van scholen om te streven naar continue verbetering. En waar de toezichtslast dan kan worden verminderd, wordt dit doorgevoerd. Zoals hierboven aangegeven zijn het juist de scholen die deelnemen aan de pilots of het traject Excellente scholen die de inspanningen hiervoor als zinvol ervaren. In het hoger onderwijs werkt het al zo. Wanneer een instelling in het hoger onderwijs van de NVAO een positief besluit voor de instellingstoets kwaliteitszorg heeft verkregen, komen de opleidingen in aanmerking voor de beperkte opleidingsbeoordeling. Dit leidt in het hoger onderwijs tot vergroting van het eigenaarschap van de professional en de verantwoordelijkheid van instellingen voor de eigen kwaliteitszorg.

Wet op het onderwijstoezicht per 1 juli 2017

De leden van de PvdA-fractie vragen of het onderscheid tussen oordelen en bevindingen ook in de inspectierapporten, die naar aanleiding van de schoolbezoeken verschijnen, telkens zo wordt gemaakt. De leden van de CDA-fractie vragen onder «implementatie» of het onderscheid tussen de controlerende en de stimulerende taak van de inspectie, voldoende duidelijk is weergegeven in de manier waarop het hoofdstuk van het inspectierapport is vormgegeven: waarom is er niet voor gekozen om in het rapport een aparte tabel te gebruiken voor de controlerende en de stimulerende taak van de inspectie.

Met de inspectie vinden wij het van groot belang dat het onderscheid tussen oordelen en bevindingen in het rapport consistent en nauwkeurig wordt gemaakt. De inspectie geeft in de nieuwe opzet van het rapport telkens de oordelen en bevindingen per kwaliteitsgebied weer, met daarbij een toelichtende tekst. Voor een bestuur en een school wordt zo per kwaliteitsgebied duidelijk wat beter moet en wat beter kan. Op deze manier is het onderscheid tussen oordelen en bevindingen duidelijk zichtbaar. Daarmee is het werken met aparte tabellen niet nodig. Na afloop van de pilotonderzoeken heeft de inspectie aan bestuurders en directeurs gevraagd hoe zij de nieuwe rapporten beoordelen. Over het nieuwe format van de rapporten oordelen zij positief. Wel heeft de inspectie naar aanleiding van de ervaringen met de pilots het onderscheid tussen oordelen en bevindingen verder verduidelijkt.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af wat het uitgebreider wettelijk kader in het mbo ten opzichte van het voortgezet onderwijs betekent voor de zwaarte van het toezicht en de mogelijkheden om te excelleren.

Het gegeven dat het mbo een uitgebreider wettelijk kader kent dan het voortgezet onderwijs heeft geen consequenties voor de zwaarte van het toezicht. De werkwijze van de inspectie in het mbo verandert niet wezenlijk. De inspectie gaat ook in het mbo werken met een vierjarige cyclus en met een onderzoekskader dat onderscheid maakt tussen oordelen en stimuleren. Het onderzoekskader biedt meer ruimte dan voorheen om aan te sluiten bij de eigen ambities die de instelling heeft omtrent de onderwijskwaliteit en de verbetering hiervan. Zo zijn de standaarden minder gedetailleerd beschreven en zal het onderzoek meer aansluiten op de kwaliteitsborging van de instelling zelf. Hierdoor ontstaat meer ruimte voor maatwerk. Binnen de stimulerende rol zal de inspectie ook een bijdrage leveren aan het verbeteren van de onderwijskwaliteit, ook wanneer de basiskwaliteit op orde is. Instellingen worden daarmee gestimuleerd zichzelf continu te verbeteren. Naast het reguliere toezicht kennen we in het mbo ook de kwaliteitsafspraken waarbinnen mbo-instellingen mogelijkheden hebben en middelen krijgen om de onderwijskwaliteit te verbeteren.

De respondenten vanuit het mbo zijn positief over de inhoud van het onderzoekskader, de werkwijze en het waarderingskader. De overgrote meerderheid geeft aan dat ze de kaders en uitwerking herkenbaar vinden. Het veld waardeert de heldere opbouw en inhoud van het waarderingskader. Ook ziet men dat het kader meer ruimte biedt dan het huidige toezichtkader voor mbo. Men vindt het een verbetering ten opzichte van het huidige toezichtkader met gedetailleerde indicatoren.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de bewindslieden het noodzakelijk vinden om, naast de waarderingsoordelen «zeer zwak», «onvoldoende» of «voldoende», nieuwe waarderingsoordelen toe te voegen.

Deze vraag is beantwoord onder «Sturingsfilosofie».

De leden van de SP-fractie vragen waarom de bewindslieden een competitie voorstellen voor scholen als het gaat om onderwijskwaliteit.

Het vernieuwde toezicht ondersteunt verdere ontwikkeling voor een verbetercultuur in het onderwijs. Ieder kind verdient een school die zich inzet voor het beste onderwijs. De ambities van de scholen vormen daarbij het uitgangspunt. Het vernieuwde toezicht stimuleert scholen om een eigen visie op onderwijskwaliteit te formuleren en de eigen ambities te realiseren. Uit de evaluatie van de pilots van de inspectie kwam naar voren dat scholen de differentiatie vooral als een waardering voor hun inzet zien. Vernieuwing van het toezicht vormt dus geen competitie tussen scholen, maar stimuleert de verbetercultuur.

De leden van de SP-fractie willen weten of het verlenen van predi­c­aten «goed» en «excellent» niet leidt tot oneerlijke strijd tussen scholen met meer of minder financiële middelen.

Het oogmerk van de vernieuwing is om goed onderwijs op scholen meer te waarderen. Daarbij houdt de inspectie rekening met de achtergrond van de leerlingen op een school. Met de achtergrond van leerlingen wordt in de bekostiging rekening gehouden via de gewichtenregeling. Scholen met veel achterstandsleerlingen ontvangen extra middelen, zodat zij voldoende aandacht aan die leerlingen kunnen geven. Er zijn nu al excellente scholen in achterstandswijken die met hun leerlingenpopulatie goede resultaten laten zien. Onze ambitie is om ook op andere plaatsen het onderwijs op die manier te verbeteren. Wij verwachten niet dat gedifferentieerde waarderings­leiden tot een oneerlijke strijd tussen scholen met meer of minder financiële middelen. Immers, er zitten geen financiële gevolgen aan het de waardering «goed» en het predicaat «excellent».

De leden van de SP-fractie vragen om inzage in de criteria die de inspectie gebruikt voor de waardering «goed» en het predicaat «excellent».

De criteria voor de waardering «goed» zijn opgenomen in het onderzoekskader. Voor de waardering «goed» kijkt de inspectie in elk geval naar de eigen aspecten van kwaliteit. Daarbij gaat het om aspecten waarvoor geen wettelijke eisen zijn geformuleerd. Als voldaan wordt aan alle deugdelijk­heidseisen én de school op overtuigende wijze de eigen aspecten van kwaliteit realiseert dan wordt een standaard als goed gewaardeerd. Voor de waardering «goed» op schoolniveau is het van belang dat alle standaarden die de inspectie onderzoekt minimaal voldoende zijn. Dat betekent dat de school aan de deugdelijkheidseisen voldoet. Daarnaast is het van belang dat de standaard kwaliteitscultuur goed is en ten minste twee standaarden op het terrein van het onderwijsproces en/of schoolklimaat goed zijn. De school verdient dus de waardering «goed», als de school voldoet aan de deugdelijkheidseisen en er ook in slaagt de hoge ambities die zij zelf heeft gesteld op overtuigende wijze te realiseren. Een Excellente School is een in de basis goede school die zich onderscheidt van andere scholen door uit te blinken met een specifiek excellentieprofiel. Dit kunnen scholen zijn met alle soorten leerlingenpopulatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om een innovatief en/of verdiepend onderwijsaanbod of een onderscheidende invulling van de maatschappelijke taak van de school. Het is aan scholen om aan te tonen op welk gebied zij excelleren. Deze excellentieprofielen zijn daarom bewust niet op voorhand vastgelegd.

Een onafhankelijke jury kijkt naar de wijze waarop de school het excellentieprofiel heeft gerealiseerd en geborgd, naar de wijze waarop zij werkt

aan de duurzame ontwikkeling ervan en naar de erkenning van het excellentieprofiel in de omgeving.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre de jury die het predicaat Excellente School verleent onafhankelijk is. Zij vragen daarbij tevens wie de jury benoemt en hoe deze wordt samengesteld.

De jury Excellente Scholen is onafhankelijk in haar onderzoek en de beoordeling van de excellentieprofielen van de scholen die zich aanmelden voor het predicaat «excellent». De inspectie onderzoekt vooraf of de betreffende school in eerste instantie ook de waardering «goed» zou krijgen. De jury geeft uiteindelijk een onafhankelijk advies aan de inspecteur-generaal van het Onderwijs of een school op basis van het specifieke excellentieprofiel in aanmerking komt voor het predicaat «excellent». De inspecteur-generaal besluit vervolgens over het daadwerkelijk uitreiken van het predicaat. De inspecteur-generaal van het Onderwijs benoemt de leden van de jury voor drie jaar. De jury bestaat uit een voorzitter en drie deeljury's, verspreid over de sectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs. De leden van de jury hebben brede en diverse ervaring in het onderwijs.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom aan de etiketten «goed» en «excellent» een onderscheiden status wordt toegekend, namelijk waardering respectievelijk predicaat. Zij vragen eveneens waarom niet voor een eenduidiger regeling gekozen is om het risico op extra administratieve lasten te voorkomen.

Het gaat hier om etiketten die van verschillende orde zijn en daarom een onderscheiden status toegekend krijgen. De waardering «goed» heeft betrekking op de algemene onderwijskwaliteit, dat wil zeggen de onderwijskwaliteit in de breedte. Voor het predicaat «excellent» kunnen scholen zich aanmelden die zelf vinden dat zij op een bepaald gebied excellent zijn, dat wil zeggen een bepaald excellentieprofiel hebben. De inspectie onderzoekt vooraf of de betreffende school in eerste instantie ook de waardering «goed» zou krijgen. Een goede algemene onderwijskwaliteit is daarmee een basisvoorwaarde, maar staat niet centraal in de beoordeling.

De leden van de SGP-fractie vragen of de bewindspersonen onderkennen dat het door de inspectie organiseren van keurmerken op verzoek tot onjuiste beeldvorming bij betrokkenen kan leiden. De leden constateren dat bijvoorbeeld ouders op het verkeerde been gezet kunnen worden als zij onvoldoende bekend zijn met de procedures. De leden vragen waarom de bewindspersonen dit risico acceptabel vinden.

Wij vinden het belangrijk dat er voor ouders heldere en begrijpelijke (kwaliteits-)informatie beschikbaar is om de schoolkeuze op te baseren. Allereerst ligt er een taak voor besturen en scholen om transparant te zijn naar hun omgeving over de kwaliteit van het onderwijs en andere relevante aspecten. De rol van de inspectie is om een onafhankelijke waardering te geven van de kwaliteit van het onderwijs en haar bevindingen daarover openbaar te maken. Dit geldt zowel voor de wettelijk gefundeerde deugdelijkheidseisen op basis waarvan de inspectie bepaalt of er sprake is van basiskwaliteit als voor de waardering «goed» en het predicaat «excellent». Een school kan zich aanmelden voor het traject Excellente Scholen of kan de inspectie verzoeken om op basis van een zelfevaluatie te onderzoeken of de school de waardering «goed» verdient. De waardering «goed» en het predicaat «excellent» zijn expliciet geen keurmerk. Alle besturen hebben, ongeacht hun leerlingenpopulatie of levensbeschouwelijke visie, dezelfde mogelijkheid via een onderzoek op verzoek of het traject Excellente Scholen de waardering «goed» of het

predicaat «excellent» te verkrijgen voor een school. De inspectie zet er in haar rapporten en via communicatie op in dat voor alle betrokkenen helder en begrijpelijk is op welke manier de waardering van besturen en scholen tot stand komt. De komende jaren zullen de effecten hiervan worden gemonitord.

De leden van de SGP-fractie vragen op welke wijze het toezicht op het veiligheidsbeleid als gevolg van de wetswijziging zal worden vormgegeven. Zij willen in het verlengde hiervan weten op welke wijze bij de invulling van de algemene maatregel van bestuur ruimte wordt gelaten voor kleine scholen om bestaande, adequate werkwijzen te continueren en hoe mogelijkheden worden geboden om met eigen methoden de veiligheidsbeleving van leerlingen te meten. De leden van de SGP-fractie vragen zich bovendien af hoe rekening wordt gehouden met het feit dat sprake is van een overgangssituatie. Zij vragen of het niet verstandiger is om terughoudendheid te betrachten met het toezicht op de onderdelen van het veiligheidsbeleid die nader moeten worden ontwikkeld.

De inspectie heeft over het monitoren en de overgangperiode afspraken gemaakt met de sectorraden. In schooljaar 2016–2017 start het toezicht op basis van de wetgeving met betrekking tot sociale veiligheid die op 1 augustus 2015 in werking is getreden. Het accent van het toezicht ligt in het eerste jaar op de invoering van de monitoring van de veiligheidsbeleving van leerlingen. Vanaf het schooljaar 2017–2018 zal de inspectie vooral toezien of scholen de veiligheidsbeleving van leerlingen daadwerkelijk monitoren en of scholen verbetermaatregelen nemen, als daartoe aanleiding is. De wettelijke eisen zijn leidend. Bij de invulling van een eventuele algemene maatregel van bestuur zullen we rekening houden met het belang van scholen die bestaande, adequate werkwijzen willen continueren.

Werkwijze inspectie vanaf 1 juli 2017: van pilots naar brede implementatie

In de brief lezen de leden van de VVD-fractie dat de verantwoordelijkheid van de communicatie van kwaliteitsinformatie volledig bij de school ligt. De leden vragen zich af of hier bepaalde normen of ondergrenzen aan zijn gesteld. Is een school bijvoorbeeld verplicht om het schoolplan, de inspectierapporten met beoordeling van de inspectie en financiële gegevens zoals een jaarverslag te publiceren op de website van de school, zo vragen de leden van de VVD-fractie. In hoeverre kan «Vensters voor verantwoording» hier een rol spelen, zo vragen deze leden.

Er zijn inderdaad normen voor en afspraken over de verantwoording door besturen en scholen. Op scholenopdekaart.nl (voorheen «Vensters voor verantwoording») staan centrale gegevens van DUO en de inspectie, zoals inspectierapporten en financiële kengetallen. Daarnaast hebben scholen de ruimte om eigen informatie toe te voegen over hun school, bijvoorbeeld over hun onderwijsvisie, kwaliteitsprofiel of de tevredenheid van ouders en leerlingen. In de sectorakkoorden zijn afspraken gemaakt over de verdere vulling van de website. Verder is in de Wet medezeggenschap op scholen (artikel 12) vastgelegd dat de medezeggenschapsraad instemmingsrecht heeft op het schoolplan, leerplan en onderwijs- en examenregeling. Daarnaast hebben de PO-Raad en de VO-raad in hun branchecodes opgenomen dat scholen hun jaarverslag actief openbaar moeten maken. Voor het voortgezet onderwijs geldt daarbij dat mochten leden zich niet aan de code houden een gesprek volgt, daarna een waarschuwing en als ultimum remedium een schorsing.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de inspectie ook beoordeelt of en in welke mate een mbo-instelling het regionale bedrijfsleven bij het vormgeven van de opzet en inhoud van de opleidingen betreft en of de inbreng van het regionale bedrijfsleven gebruikt wordt voor het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Als dit niet of in beperkte mate het geval is vragen de leden of de bewindslieden de mening van de leden delen dat er ander toezicht noodzakelijk is. Bijvoorbeeld door, zoals eerder door de leden is voorgesteld accreditatie in het mbo in te voeren met als doel de inhoudelijke kwaliteit en regionale afstemming van alle mbo-opleidingen scherp in het oog te kunnen houden.

De samenwerking met het regionale bedrijfsleven is voor het mbo essentieel. De kwalificatiedossiers in het mbo en keuzedelen die gezamenlijk worden ontwikkeld door het onderwijsveld en het bedrijfsleven, bieden ruimte voor eigen invulling van het opleidingsprogramma door de instelling in samenspraak met actoren in de regio, zoals het regionale bedrijfsleven. Het bedrijfsleven wordt nauw betrokken bij de landelijke opzet en inhoud van de opleidingen, namelijk bij de ontwikkeling en vaststelling van de mbo-kwalificaties (dossiers). Ook is het regionale bedrijfsleven via de leerbedrijven en de beroepspraktijkvorming van mbo studenten (stages) nauw betrokken bij de uitvoering van het onderwijs evenals bij de examinering en diplomering. De mbo-instellingen zijn primair verantwoordelijk voor een goede onderwijskwaliteit en betrokkenheid van het regionale bedrijfsleven. De instellingen zijn zich daarvan goed bewust. Het Kwaliteitsnetwerk mbo heeft dit jaar nadrukkelijk de verbetering van de beroepspraktijkvorming onder de loep genomen en verbetermaatregelen geformuleerd. Het toezicht van de inspectie richt zich op al deze facetten van het mbo waar het (regionale) bedrijfsleven bij betrokken is. Dit komt onder meer terug in het onderzoekskader bij de beoordeling van de standaarden «beroepspraktijkvorming» en «verantwoording en dialoog» (beoordeling van de onderwijskwaliteit met belanghebbenden, waaronder het regionale bedrijfsleven) en bij het toezicht op wettelijke taken van de SBB. Bij de uitvoering van de onderzoeken worden zo nodig ook praktijkbegeleiders van leerbedrijven geïnterviewd.

Met elementen van een accreditatie- of visitatiesysteem (zoals audits en peer reviews) wordt bovendien ervaring opgedaan in de mbo-sector onder meer door het Kwaliteitsnetwerk mbo.

Wij zien dan ook geen aanleiding om een alternatieve toezichtssystematiek, zoals accreditatie, in het mbo te introduceren. Wel zullen we in de indicatorenbijlage bij de Rijksbegroting 2017 indicatoren opnemen voor de oordelen van leerwerkbedrijven over de aansluiting tussen het mbo en de arbeidsmarkt. Dit is conform motie Straus.⁷

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre ook de scholierenorganisatie LAKS en de organisatie van mbo-studenten JOB bij de raadpleging zijn betrokken en hoe hun oordeel was.

Beide organisaties zijn in de afgelopen periode regelmatig geraadpleegd, zowel tijdens de twee pilotjaren als op het formele moment tijdens de Ringen-overleggen. In de zogenoemde Ringen voert de inspectie het overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld. In de Ringen hebben beide organisaties een vaste plaats. Beide organisaties hebben ingestemd met de nieuwe onderzoekskaders. JOB en LAKS waren daar positief over. LAKS vindt het met name ook positief dat er nu aandacht is voor vervolgsucces. Ze vinden het belangrijk om te zien waar scholieren terecht komen

⁷ Kamerstuk 34 300-VIII, nr. 11

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze de inspectie communiceert naar scholen over hoe zij rekening houdt met verschillen tussen scholen in schoolpopulatie. Ook vragen zij of in de inspectierapporten duidelijk wordt gemaakt hoe zulke verschillen in het inspectieoordeel zijn verdisconteerd.

Tijdens schoolonderzoeken bespreken inspecteurs de wijze van beoordeling met de school. In de rapporten geeft de inspectie aan of de resultaten voor de betreffende schoolpopulatie naar verwachting zijn. Waar het om gaat is of de resultaten van de leerlingen liggen op ten minste het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht. De inspectie kijkt hiernaar om recht te doen aan scholen en met name ook om te bewaken dat scholen hun leerlingen kansen bieden. Op haar website verwijst de inspectie naar de Regeling leerresultaten PO, de Regeling leerresultaten VO en het Addendum opbrengsten MBO toezichtkader 2012. Daarin staat welke correcties op de leerlingenresultaten plaatsvinden om recht te doen aan de verschillen in schoolpopulatie. Zo houdt de inspectie in het basisonderwijs rekening met het percentage gewogen leerlingen, en corrigeert zij voor bepaalde zaken, zoals bijvoorbeeld voor leerlingen met een ontheffing voor de eindtoets, leerlingen die uitstromen naar het praktijkonderwijs of het voortgezet speciaal onderwijs en leerlingen met beperkte cognitieve capaciteiten voor taal en rekenen. In het voortgezet onderwijs vergelijkt de inspectie in de groepen van soortgelijke scholen met elkaar: categorale vestigingen vwo worden met elkaar vergeleken, vestigingen voor havo/vwo gecombineerd worden met elkaar vergeleken enzovoorts. Ook wordt wat de onderbouw betreft gecorrigeerd voor leerlingen met een indicatie voor leerwegondersteuning. Met name de indicator onderbouwendement VO is een belangrijke factor voor de inspectie bij het bewaken van de kansen van leerlingen. De indicatoren «bovenbouwendement» en «centraal examencijfer voor alle vakken» worden gecorrigeerd voor het percentage lwoo-leerlingen (voor de leerwegen in het vmbo), het percentage leerlingen dat in leerjaar 3 is ingestroomd vanuit een andere school en het percentage leerlingen uit armoedeprobleemcumulatiegebied (apcg). Binnen het mbo zijn er specifieke normen per mbo-niveau, gebaseerd op de onderwijsresultaten per niveau. Zo wordt er rekening gehouden met de mogelijkheden van de deelnemers per mbo-niveau. Verder spreekt de inspectie tijdens het onderzoek met de teams over het «verhaal achter de cijfers». Zo nodig kan er, in specifieke situaties, ook afgeweken worden van de normen voor beoordeling.

De leden van de PvdA-fractie vragen of een slecht bestuur buiten schot kan blijven als docenten, ondanks dat slechte bestuur, goed onderwijs realiseren.

Dit is niet het geval. Het vernieuwde toezicht gaat uit van toezicht op het niveau van besturen én van scholen. De standaarden in het kwaliteitsgebied «kwaliteitszorg en ambitie» en «financieel beheer» worden in ieder geval eens in de vier jaar op bestuursniveau beoordeeld. Een onvoldoende op bijvoorbeeld «kwaliteitszorg en ambitie» op het niveau van het bestuur is een indicatie dat het bestuur niet genoeg in control is. Dit kan een risico zijn voor de kwaliteit van het onderwijs op de onder het bestuur vallende scholen. Hierover zal de inspectie tijdens haar onderzoek met het bestuur in gesprek gaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen wanneer en op welke wijze(n) de Kamer zal worden geïnformeerd over de praktijk van het burgerschapsonderwijs en de manier waarop passend onderwijs praktisch uitwerkt.

In onze brief aan uw Kamer hebben wij voorbeelden genoemd van thema's die de komende periode aan de orde zullen zijn in het stelselonderzoek van de inspectie.

De inspectie doet op dit moment onderzoek naar de stand van zaken van burgerschap en de maatschappelijke stage in het po, vo, so en mbo (maatschappelijke stage alleen in het vo). Het onderzoek richt zich op de invulling die scholen geven aan burgerschap en de maatschappelijke stage (zoals: in hoeverre krijgt dit aandacht, op welke manier, wat is de kwaliteit daarvan, wat zijn de factoren die ontwikkeling bevorderen of belemmeren). We verwachten dat we u dit rapport in het eerste kwartaal van 2017 kunnen toesturen.

De inspectie zal in de Staat van het Onderwijs die voorjaar 2017 naar het parlement gaat, rapporteren over de belangrijkste ontwikkelingen en risico's wat passend onderwijs betreft. Daarnaast leveren de onderzoeken uit het NRO-onderzoeksprogramma naar de invoering van passend onderwijs informatie op voor beleid en praktijk. We zullen uw Kamer door middel van de volgende voortgangsrapportage (najaar 2016) nader informeren.

De leden van de PvdA-fractie vragen een nadere toelichting hoe de pilots hebben uitgedaagd en in hoeverre deze hebben geleid tot extra belasting van de instellingen ten opzichte van het huidige onderzoek.

De onderzoeken in de afgelopen pilotperiode zijn in overleg met de besturen uitgevoerd en hebben op basis van vrijwilligheid plaatsgevonden. De besturen zijn grotendeels tevreden over hoe de pilotonderzoeken zijn uitgevoerd. Knelpunten werden voornamelijk ervaren in de communicatie. Het was niet altijd (of te laat) duidelijk wat de inspectie zou gaan onderzoeken en op welke wijze. Twee derde van de bestuurders, schoolleiders en directeuren vond dat de geïnvesteerde tijd in verhouding stond tot wat het onderzoek opleverde, mede omdat de inspectie zo veel mogelijk gebruik heeft gemaakt van documenten die de bestuurders en hun scholen zelf al hebben. Hoewel minder toezichtbelasting wordt beoogd, zien we dit op korte termijn nog niet terug volgens een deel van de bestuurders, schoolleiders en directeuren. Dit blijft daarom een aandachtspunt. Het is voorgekomen dat bestuurders en scholen veel documenten aanleverden. De inspectie gaat daarom helder communiceren dat dit niet de bedoeling is.

In de eerste pilotperiode (2014/2015) heeft de inspectie ook leraren gevraagd naar hun ervaringen met de manier waarop de inspectie onderzoek heeft gedaan. Leraren kijken positief terug op de pilotonderzoeken. Door het mee te laten lopen van leraren met het onderzoek, het voeren van gesprekken met leraren en het betrekken van leraren in het feedbackgesprek aan het einde van het onderzoek, is er een groot draagvlak ontstaan. Leraren gaven het inspectieonderzoek een hoog rapportcijfer (circa een 8) en vrijwel alle betrokken leraren vonden het vernieuwde toezicht een verbetering. Over de tijdsinvestering gaf het overgrote deel van de leraren aan dat het in verhouding staat tot wat het heeft opgeleverd. Minder dan tien procent vond het niet in verhouding staan.

De leden van de PvdA-fractie vragen of straks bij mbo-instellingen veel meer opleidingen worden onderzocht dan bij het oude toetsingskader.

Dat is niet het geval, de toezichtbelasting neemt niet toe. Wel zal er meer maatwerk in het toezicht worden doorgevoerd. In sommige situaties zal dat leiden tot het onderzoeken van meer opleidingen, in andere situaties tot het onderzoeken van minder opleidingen. Het aantal opleidingen dat wordt onderzocht zal afhankelijk zijn van de kwaliteitszorg van de instelling. Als de kwaliteitszorg toereikend is worden minder opleidingen

onderzocht. Om te bepalen of de kwaliteitszorg voldoende is zullen verificatieonderzoeken worden uitgevoerd bij een aantal opleidingen. Een andere aanpassing is dat bij een gemeenschap van mbo-colleges de inspectie niet alleen het bestuur, maar ook het organisatieniveau van het college in het onderzoek zal betrekken.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre de inspectie nu voldoende is toegerust voor deze nieuwe werkwijze en wat er nog gaat gebeuren om de professionalisering op orde te krijgen.

De inspectie zal het komende schooljaar voorbereidingen treffen voor de definitieve invoering, zowel intern (onder meer uitgebreide scholing inspecteurs, instrumentarium, interne bedrijfsvoering) als extern (zoals communicatie met besturen en scholen over consequenties, informatie over overgangperiode, invoeringsproces).

De inspectie is in 2016 gestart met een intensief scholingstraject voor inspecteurs, analisten en medewerkers toezicht en gaat hier de komende jaren mee door. De scholing bestaat onder meer uit zaken als gesprekstechnieken in het kader van het bestuursonderzoek, ervaring opdoen met het nieuwe onderzoekskader en scholing in de uitvoering van de (nieuwe) verificatieonderzoeken en de verzoeken voor de waardering «goed». Deze scholing is rondom onderzoeken georganiseerd, waardoor gedurende het toezichttraject de kennis en nieuwe instrumenten in de praktijk kunnen worden toegepast.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke mogelijkheden de inspectie straks heeft om regionale en agrarische opleidingscentra aan te spreken bij een gebrek aan stageplaatsen of bij een gebrek aan begeleiding vanuit de onderwijsinstelling tijdens een stage.

De beschikbaarheid van stages en de kwaliteit van begeleiding tijdens die stages zijn een vast onderdeel van het inspectieonderzoek in het mbo. De inspectie spreekt onderwijsinstellingen hier indien nodig nu al op aan. In het nieuwe onderzoekskader zijn beroepspraktijkvorming en stagebegeleiding meer dan voorheen expliciete standaarden waarop getoetst wordt.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre schoolkosten in het vizier komen bij de toezichtkaders voor primair onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs en wat dit betekent voor de mate waarin de inspectie scholen kan aanspreken op buitensporig hoge schoolkosten.

De inspectie heeft de schoolkosten waar dat nodig is zeker in het vizier. Met het oog op toegankelijkheid van het onderwijs is het onderwerp schoolkosten een belangrijk onderwerp. De inspectie gaat daarbij in de eerste plaats uit van de wettelijke eisen ten aanzien van schoolkosten. De inspectie kan in specifieke situaties naar aanleiding van signalen of risico's onderzoek doen naar naleving van de desbetreffende wettelijke eisen door instellingen. Ook kan de inspectie onderzoek blijven doen naar schoolkosten in het kader van haar stelselonderzoek. Waar de inspectie constateert dat een school of instelling zich (mogelijk) niet aan de wet houdt, spreekt de inspectie de school of de instelling daarop aan. Leidt dat niet tot verbetering, dan kan de inspectie de school respectievelijk de instelling een bekostigingssanctie opleggen of in het mbo de licentie intrekken.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre de resultaten van de eindtoets daadwerkelijk doorwegen in het oordeel van de inspectie en op welke wijze de andere beoordelingscriteria (schoolpopulatie, sociale en maatschappelijke competenties en vervolgsuccessen) worden meege-

nomen in de oordeelsvorming van de inspectie. De leden van de SP-fractie vragen in het verlengde hiervan of de term «veiligheidsklep» zodanig geïnterpreteerd kan worden dat scholen een slechte score op de eindtoets kunnen compenseren met goede scores op de overige beoordelingscriteria.

De Regeling leerresultaten PO 2014 regelt hoe de inspectie de leerresultaten van scholen beoordeelt. De eindtoets speelt daarin een belangrijke rol. Deze regeling voorziet in een compensatie voor de zogenoemde gewichtenleerlingen. Verder geeft de regeling (in bijlage c) aan hoe en wanneer een correctie (een herberekening) van de leerresultaten plaatsvindt voor bepaalde groepskenmerken of individuele kenmerken van leerlingen en voor enkele specifieke omstandigheden. Het gaat dan bijvoorbeeld om het bij de beoordeling van de leerresultaten uitsluiten van de leerresultaten van leerlingen met beperkte cognitieve capaciteiten op het gebied van taal en rekenen. Zo wordt rekening gehouden met de maatschappelijke omstandigheden. Ook voor de waardering «goed» en het predicaat «excellent» wordt de context van de school altijd meegewogen bij de beoordelingen, zodat rekening wordt gehouden met de onderwijskundige en maatschappelijke uitdagingen waar zij voor staan. We hechten er aan dat alle kinderen – ongeacht het opleidingsniveau van hun ouders – toegang hebben tot goede en excellente scholen en zodoende gelijke kansen krijgen.

Het hebben van «niet ernstig of langdurig tekortschietende leerresultaten» is een deugdelijkheidseis. Daar voldoe je aan of daar voldoe je niet aan. Het is dan ook niet zo dat ernstig of langdurig tekortschietende leerresultaten gecompenseerd kunnen worden met goede scores op de overige beoordelingscriteria. Als tijdens een onderzoek op school blijkt dat de leerresultaten langdurig (tenminste drie jaar op rij) onder de verwachtingen voor de betreffende schoolpopulatie liggen, dan beoordeelt de inspectie de school als ofwel onvoldoende ofwel zeer zwak, afhankelijk van de overige bevindingen.

Met de veiligheidsklep wordt niet bedoeld dat scholen een slechte score op de eindtoets kunnen compenseren met goede scores op de overige beoordelingscriteria. Met de veiligheidsklep hebben we bedoeld aan te geven dat de inspectie jaarlijks een risicoanalyse uitvoert over de volle breedte van het onderwijsveld. Daardoor is de kans zeer gering dat scholen met risico's buiten beeld blijven. De inspectie kijkt bij deze risicoanalyse naar een breed spectrum van indicatoren van onderwijskwaliteit, zoals onderwijsresultaten, ontwikkeling in leerlingaantallen, tevredenheid van leerlingen en ouders en financiële en personele kengetallen.

De leden van de SP-fractie vragen of het waar is dat de jaarlijkse risicoanalyse uitgevoerd wordt vanuit databestanden en in feite «beeldschermtoezicht» is in plaats van daadwerkelijk toezicht in de klas.

De jaarlijkse risicoanalyse begint vanuit de data die over besturen en scholen beschikbaar zijn. In de risicoanalyse kijkt de inspectie naar zaken als onderwijsresultaten, financiële en personele kengetallen, ontwikkelingen in leerlingaantallen en binnengekomen signalen. Dit is belangrijke informatie om het verdere toezichtproces effectief en efficiënt in te richten. De jaarlijkse risicoanalyse leidt in een aantal gevallen – afhankelijk van de risico's die de inspectie constateert – tot brede kwaliteitsonderzoeken op scholen. Daarnaast komt de inspectie op scholen, en dus ook in de klas, tijdens verificatieonderzoeken en vierjaarlijkse onderzoeken.

De leden van de CDA-fractie lezen in de brief dat het oordeel «goed» alleen wordt toegekend op aanvraag van het schoolbestuur. De leden vragen de bewindspersonen of dit er niet in de praktijk toe zal leiden dat,

alhoewel het bestuur het zelf kan aanvragen, er toch grote druk zal ontstaan voor andere besturen om ook aan deze beweging mee te doen.

Onze ambitie met de vernieuwing van het toezicht is om scholen te waarderen wanneer er sprake is van goed onderwijs. Wanneer een bestuur en/of schoolleider van mening is dat er op zijn school sprake is van goed onderwijs kan dit en/of deze vragen om een onderzoek van de inspectie. Het is aan het bestuur en/of de schoolleider om hierin een eigen afweging te maken. De basis voor zo'n inschatting vormt een zelfevaluatie door het bestuur en de school. Een onderzoek op verzoek vindt dus plaats vanuit een inhoudelijke ambitie om goed onderwijs zichtbaar te waarderen. Onze verwachting is dat de mogelijkheid van een waardering «goed» er op deze manier toe leidt dat besturen nog meer worden geprikkeld om zich een goed beeld te vormen van de kwaliteit van hun scholen. Uit het traject Excellente Scholen komt naar voren dat scholen zich aanmelden voor het traject, omdat zij het predicaat niet alleen zien als een vorm van erkenning en waardering voor hun prestaties, maar ook als een uitdaging om hun onderwijs voortdurend tegen het licht te houden en verder te ontwikkelen. Dat willen we ook bereiken bij besturen en scholen door met de waardering «goed» te gaan werken. Ook de belangstelling voor een onderzoek op verzoek naar de waardering «goed» zal worden meegenomen bij het monitoren van de effecten van de vernieuwingen in het toezicht.

De leden van de CDA-fractie willen graag van de bewindspersonen weten of zij niet bang zijn dat met het invoeren van dit gedifferentieerde oordeel een tweedeling in het onderwijs ontstaat en scholen strenge eisen aan de instroom van leerlingen zullen stellen.

We verwachten niet dat scholen strenge toelatingseisen stellen om een goede waardering van de inspectie te krijgen. De reden hiervoor is dat de inspectie bij het waarderen van het onderwijs op de scholen rekening houdt met de achtergrond van de leerlingen en kijkt naar de brede onderwijskwaliteit op een school en niet alleen naar de leerresultaten van leerlingen. Zo zijn er ook nu al excellente scholen in achterstandswijken die juist met hun leerlingenpopulatie goede resultaten behalen. De inspectie zal hier in het (nieuwe) toezicht aandacht aan blijven besteden, om mogelijke misverstanden op dit vlak actief tegen te gaan. Het komende schooljaar zal de inspectie de voorbereidingen op de invoering van het vernieuwde toezicht per 1 augustus 2017 treffen, zowel intern (onder meer uitgebreide scholing inspecteurs, instrumentatie, interne bedrijfsvoering) als extern (zoals communicatie met besturen en scholen over consequenties, informatie over overgangperiode, invoeringsproces).

De leden van de CDA-fractie hebben vragen over de wijze waarop het onderscheid tussen de controlerende en de stimulerende taak in het toezichtkader wordt ingevuld, onder meer ten aanzien van het begrip «eigen aspecten van kwaliteit». In de initiatiefwet is hier een strikte scheiding in aangebracht, omdat de initiatiefnemers de mening zijn toegedaan dat de begrippen die in het toezichtkader worden gebruikt, een wettelijke basis moeten hebben. De begrippen «basiskwaliteit», «waarborgfunctie» en «waarderingskader» komen echter niet voor in de WOT. De leden van de CDA-fractie ontvangen graag een nadere toelichting waarom niet voor de term «indicatoren» is gekozen. Zij zijn van mening dat er verwarring kan ontstaan door het gebruik van het nieuw geformuleerde begrip «eigen aspecten van kwaliteit» in plaats van de term «indicatoren».

Op grond van artikel 13 van de WOT dient de inspectie in haar onderzoekskader onderscheid te maken tussen de toezichtstaak en de stimulerende taak. Omdat de term «indicatoren» als bedoeld in artikel 11 van de WOT op beide taken kan slaan, is er voor gekozen om deze term in het onderzoekskader niet te gebruiken.

De keuze voor de termen «basiskwaliteit» (waarvan in het kader regelmatig staat dat deze de wettelijke eisen betreft), «waarborgfunctie» en «eigen aspecten van kwaliteit» hangt sterk samen met de herkenbaarheid bij scholen. Juist om verwarring te voorkomen, heeft de inspectie gezocht naar termen die herkenbaar zijn voor het veld: «basiskwaliteit» en «waarborgfunctie» als ondergrens/minimale kwaliteit die van scholen wordt gevraagd en «eigen aspecten van kwaliteit» om te laten zien dat de scholen daar zelf aan zet zijn via het eigen schoolplan.

De leden van de D66-fractie vragen of het predicaat «excellent» uit het wetsvoorstel kan worden weggelaten.

Het predicaat «excellent» is reeds ingevoerd in 2012 en vormt geen onderdeel van een wetsvoorstel. Sinds de invoering heeft het predicaat een stevige positie verworven. Wat verandert aan het predicaat «excellent» is dat de inspectie zal onderzoeken of de school in eerste instantie ook de waardering «goed» krijgt. Conform de huidige werkwijze blijft het predicaat «excellent» op basis van een juryoordeel worden verleend. Wij zien geen reden om te stoppen met het traject Excellente Scholen. Sinds de invoering is de deelname aan het traject ieder jaar gestegen. Deelnemende scholen zijn positief over het traject – ongeacht of ze het predicaat uiteindelijk krijgen. Uit evaluaties blijkt dat het traject bijdraagt aan de verdere ontwikkeling van de school en dat de uitwisseling tussen scholen toeneemt. Er zijn geen signalen dat het traject leidt tot selectie aan de poort. Scholen zien het predicaat vooral als een vorm van erkenning en waardering voor hun prestaties.

Wij willen goed onderwijs op scholen bevorderen en waarderen. Indien een school zich voor het traject Excellente Scholen aanmeldt, dan onderzoekt de inspectie of de betreffende school in eerste instantie ook de waardering «goed» zou krijgen. Een voorwaarde voor excellentie is dat een school algemeen goed onderwijs biedt.

Ieder kind verdient een school die zich inzet voor het beste onderwijs. Het vernieuwde toezicht stimuleert scholen om te blijven werken aan het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Zowel de inspectie als de jury Excellente Scholen houdt rekening met de achtergrond van de leerlingen op een school. Een Excellente School is een in de basis goede school die zich onderscheidt van andere scholen door uit te blinken met een specifiek excellentieprofiel. Dit kunnen scholen zijn met alle soorten leerlingenpopulatie. Er zijn nu al Excellente Scholen in achterstandswijken die met hun leerlingenpopulatie goede resultaten laten zien en kunnen dienen als voorbeeld en inspiratiebron. Onze ambitie is om zo ook op andere plaatsen het onderwijs te verbeteren.

De leden van de D66-fractie verzoeken de regering om de garantie te geven dat de inspectie geen inmenging heeft in de pedagogisch-didactische methodes van scholen.

Met de initiatiefwet Bisschop, Van Meenen en Rog wordt verduidelijkt dat het maken van pedagogisch-didactische keuzes aan de school is. In het schoolplan dient de school haar visie daaromtrent neer te leggen. De inspectie had en heeft geen bemoeienis met de pedagogisch-didactische keuzes van besturen en scholen. De wetgeving geeft wel een algemeen uitgangspunt. In de wetgeving van het funderend onderwijs staat dat leerlingen het aanbod zo aangeboden moeten krijgen dat dit is afgestemd

op hun ontwikkelproces.⁸ Dit uitgangspunt staat de keuze van scholen voor bepaalde pedagogisch-didactische methodes niet in de weg. De inspectie vormt zich een oordeel over de vraag of aan dit uitgangspunt wordt voldaan. Daarbij kijkt de inspectie naar zaken als het leerklimaat (maakt dit leren mogelijk; is er sprake van ondersteuning en uitdaging?), de uitleg door docenten (is die helder?), de les (verloopt die gestructureerd?), de afstemming van de leerstof op de leerlingen en het niveau van de lessen (past dat bij het beoogde eindniveau?). Het gaat hierbij niet om de pedagogisch-didactische keuzes die scholen maken, maar om de vraag of het onderwijs op de scholen leerlingen in staat stelt tot leren en ontwikkelen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de bewindspersonen het verslag van de Ringen aan de Kamer wil sturen, aangezien zij de verslagen op de website van de inspectie niet hebben kunnen vinden. Zij vragen eveneens of de bewindspersonen voornemens zijn voortaan een afschrift van de verslagen naar de Kamer te sturen.

De verslagen zijn beschikbaar op de website van de inspectie. Voor de volledigheid voegen wij de verslagen bij deze beantwoording⁹. Vanzelfsprekend zal dit in de toekomst de standaard werkwijze zijn, gelet op de bepaling hierover in de initiatiefwet.

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op de uitspraak dat de inspectie elke vier jaar alle scholen zal bezoeken en zij vragen in hoeverre recentelijk een heroverweging heeft plaatsgevonden op de frequentie van de bezoeken van scholen.

Het vernieuwde toezicht markeert een transitie naar een toezichtbeleid waarin de eigen verantwoordelijkheid van het bestuur en de schoolleider voor de kwaliteit van het onderwijs een belangrijk element vormt. Het kabinet acht het van belang dat die transitie goed wordt gemonitord en begeleid. Daarnaast is het belangrijk dat de stimulerende rol van de inspectie voor elke school beschikbaar kan zijn. Daarom blijft de inspectie in het funderend onderwijs elke vier jaar elke school bezoeken en onderzoeken. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat in het vernieuwde toezicht de inspectie meer kan differentiëren. Waar serieuze risico's worden gedetecteerd kan een uitgebreid onderzoek worden uitgevoerd; terwijl in andere gevallen een beperkt of thematisch onderzoek volstaat.

De leden van de SGP-fractie vragen op welke wijze de inspectie de komende tijd de essentie van de nieuwe toezichtkaders kernachtig onder de aandacht gaat brengen van scholen. Ze vragen of de bewindspersonen de mening van de leden delen dat het toezichtkader bij scholen onder de aandacht moet worden gebracht.

Wij delen met u de mening dat het van belang is om de vernieuwingen in het toezicht en de onderzoekskaders helder en duidelijk met scholen en besturen te communiceren. Samen met de inspectie zetten wij het komende jaar in op communicatie op deze punten. De inspectie communiceert op meerdere manieren over het vernieuwde toezicht. Zo heeft de inspectie besturen en scholen voor de zomervakantie een nieuwsbrief gestuurd waarin zij het vernieuwde toezicht op hoofdlijnen toelicht. Daarbij heeft de inspectie uiteraard aangegeven dat het vernieuwde toezicht nog wordt besproken met uw Kamer. Daarnaast heeft de inspectie

⁸ In de Wet op het voortgezet onderwijs zal deze nieuwe bepaling, die in de initiatiefwet Bisschop, Van Meenen en Rog is opgenomen, op 1 juli 2017 van kracht worden.

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

een speciale pagina op haar website met relevante informatie. De inspectie wil de komende maanden, na afronding van de bespreking in de Kamer, een aantal regiobijeenkomsten organiseren voor besturen en scholen. Ook gaat de inspectie een video maken over de nieuwe werkwijze. Tevens zullen wij via nieuwsbrieven en een brief aan besturen communiceren over het vernieuwde toezicht. Naast dat de inspectie op verscheidene manieren over het vernieuwde toezicht communiceert, zullen wij vanuit onze stelselverantwoordelijkheid de vernieuwingen van het toezicht onder de aandacht brengen van scholen en besturen. De uitwerking hiervan wordt nader afgestemd met de inspectie.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de inspectie met de pilots ook ervaring heeft opgedaan met nieuwe rapporten, met name voor zover het onderscheid tussen oordelen en bevindingen aan de orde is.

Passend bij de ontwikkeling van het vernieuwde toezicht heeft de inspectie een rapportageformat ontwikkeld, waarin in een rapport per bestuur de beoordeling van de kwaliteitszorg van het bestuur én de beoordeling van de bezochte scholen en opleidingen worden beschreven. De inspectie heeft alle bestuurders en directeurs die betrokken waren bij de pilotonderzoeken gevraagd hoe zij het rapport in het nieuwe format beoordeelden. De rapporten waren in het nieuwe format ontwikkeld, maar nog niet voorzien van infographics om de oordelen helder over te kunnen brengen. Over deze rapporten in het nieuwe format oordeelden de bestuurders en directeurs positief. Circa 80 procent gaf aan dat zij het rapport helder en toegankelijk geschreven vonden, dat het stimuleert om aan de eigen kwaliteit te werken en dat de oordelen en waarderingen helder zijn onderbouwd. Ruimte voor verbetering is er wat betreft de herkenbaarheid tussen de wettelijke eisen (deugdelijkheidseisen) en de overige aspecten van kwaliteit. Dit heeft geleid tot aanpassingen in het nieuwe format.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de bewindspersonen bij het onderzoek op school de onderwijskwaliteit in de klas centraal stellen, terwijl belangrijke thema's als de organisatie van passend onderwijs en de vaststelling van schooladviezen ingedeeld worden bij de stelselonderzoeken. De leden vragen in hoeverre de centrale aandacht voor onderwijskwaliteit tot een te beperkte blik op het onderwijs kan leiden. Tevens vragen zij in hoeverre het risico bestaat dat een sterke fixatie op het onderwijs in de klas op gespannen voet kan komen te staan met de pedagogisch-didactische vrijheid van scholen.

Bij onderzoek op de school is de onderwijskwaliteit in de klas een belangrijk onderdeel. Het gaat dan onder meer om het didactisch handelen van leraren, bijvoorbeeld een leerklimaat dat leren mogelijk maakt of heldere uitleg. Op schoolniveau kunnen ook veel andere zaken aan de orde komen. Het gaat met name om zaken op het terrein van het onderwijsproces (bijvoorbeeld hoe volgt de school de ontwikkeling van kinderen zodanig dat zij een ononderbroken ontwikkeling kunnen doorlopen), het schoolklimaat (bijvoorbeeld: heeft de school een veiligheidsbeleid en hoe krijgt dit gestalte) en uiteraard ook de onderwijsresultaten (haalt de school voldoende leerresultaten). Ook zaken als passend onderwijs en de basisschooladvisering kunnen op schoolniveau (en ook op bestuursniveau) aan de orde komen. Voor deze en ook voor andere thema's geldt dat ze ook in het stelseltoezicht aan de orde kunnen komen. Er is dan sprake van twee lijnen of invalshoeken die in hoge mate samen op lopen, bijvoorbeeld doordat de inspectie wat zij in het instellingstoezicht tegenkomt (ook) benut als input voor onderzoek en rapportage op stelselniveau. Van een beperkte blik op onderwijs is dan

ook geen sprake. Het is juist de brede blik vanuit verschillende invalshoeken die moet bijdragen aan een goede onderwijskwaliteit en een brede verbetercultuur.

Wij herkennen evenmin het beeld van een sterke fixatie op onderwijs in de klas die op gespannen voet zou kunnen komen te staan met de pedagogisch-didactische vrijheid van scholen. Waar het ons uiteindelijk om gaat is de kwaliteit van het onderwijs zoals deze zich manifesteert in de klas, waarbij de klas staat voor de variëteit aan vormen waarin onderwijs gestalte kan krijgen. De inspectie grijpt daar op verschillende manieren op aan: door onderzoek op bestuursniveau, door onderzoek op scholen en opleidingen en door – vaak gecombineerd met instellingsbezoek – stelselonderzoek naar breder spelende thema's.

De leden van de SGP-fractie vragen de bewindspersonen op welke wijze zij de scholen meer houvast willen geven ten behoeve van het stelsel van kwaliteitszorg. Zij vragen ook of de bewindspersonen bereid zijn om in samenspraak met de inspectie en het onderwijsveld tot een concrete richtlijn te komen als het gaat om de kwaliteitszorg ten aanzien van leerresultaten.

De deugdelijkheidseisen bevatten geen vormvoorschriften als het gaat om de kwaliteitszorg voor leerresultaten. Het is aan het bestuur om te zorgen voor een systeem van kwaliteitszorg dat past bij de school. In de communicatie over het vernieuwde toezicht zal aandacht worden besteed aan wat de inspectie wel en niet van scholen en besturen nodig heeft aan informatie voor haar toezicht.

De leden van de SGP-fractie vragen wanneer de bewindspersonen het overzicht en de doorlichting van het bestaande stelsel van deugdelijkheidseisen naar de Kamer kan sturen. Zij vragen ook op welke wijze het overzicht van deugdelijkheidseisen meegenomen wordt bij de voorbereiding van de invoering van het nieuwe toezicht en de communicatie dienaangaande.

De uitkomsten van de door uw Kamer verzochte evaluatie van de bestaande deugdelijkheidseisen in de onderwijswetgeving van het funderend onderwijs hebben we op 18 augustus 2016 aan u verstuurd.¹⁰ Waar nodig zullen de uitkomsten van de doorlichting meegenomen worden bij de voorbereiding van de invoering van de vernieuwingen van het toezicht en de communicatie daarover.

Implementatie

De leden van de SP-fractie vragen de bewindspersonen hoe zij eventuele verschuivingen van groepen leerlingen in de toekomst, als gevolg van meer gedifferentieerde waarderingen, gaan voorkomen. De leden vragen ook of de bewindspersonen in dat kader een plan van aanpak hebben opgesteld voor de monitoring van effecten van het nieuwe toezicht op kansgelijkheid. Zij vragen hoe de bewindspersonen de afweging maken tot wel of niet ingrijpen om kansongelijkheid in het onderwijs te voorkomen als gevolg van het vernieuwde toezicht.

De inspectie laat een extern onderzoek uitvoeren naar de effecten die het vernieuwde toezicht heeft. De inspectie gaat eveneens de invoering van de gedifferentieerde waarderingen monitoren en laat in kaart brengen wat de effecten daarvan zijn. Hierbij wordt ook nadrukkelijk onderzocht of er sprake is van kansgelijkheid. We verwachten niet dat gedifferenti-

¹⁰ Kamerstuk 33 862, nr. 24

eerde waarderingen effect zal hebben op de toelatingseisen, maar de inspectie zal dit wel monitoren.

Dat de inspectie in haar beoordeling rekening houdt met de leerlingenpopulatie van de school, betekent dat je als school ook geen betere beoordeling van de inspectie kan krijgen door de instroom te veranderen. Elke school kan «goed» of «excellent» worden. Dat doet ze nu al en zij zal dat bij het vernieuwde toezicht ook doen.

Ons uitgangspunt is dat het talent en de motivatie bepalend zijn voor het uiteindelijke genoten opleidingsniveau, niet het inkomen of het opleidingsniveau van je ouders. We hechten er aan dat alle kinderen – ongeacht het opleidingsniveau van hun ouders – toegang hebben tot goede en excellente scholen en zodoende gelijke kansen krijgen. De inspectie monitort om deze reden dan ook in welke mate haar oordelen samenhangen met de achtergrondkenmerken van de leerlingen.

Graag verwijzen wij ook naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de strenge eisen die scholen zouden kunnen gaan stellen aan de instroom van leerlingen naar aanleiding van de differentiatie in waarderingen.

De leden van de SP-fractie vragen wat de reden is dat – nu de bewindspersonen zo nadrukkelijk voorstaan dat toezicht in het klaslokaal van grote waarde is – de schoolbesturen het allereerste aanspreekpunt worden voor de inspectie. Is dit niet juist tegenstrijdig, zo vragen de genoemde leden.

Schoolbesturen zijn eindverantwoordelijk voor de kwaliteit en de continuïteit van het onderwijs op hun scholen. Om die reden is het schoolbestuur een natuurlijk eerste aanspreekpunt voor de inspectie. De inspectie spreekt het schoolbestuur aan op het niet nakomen van deugdelijkheidseisen en voert met dit bestuur het gesprek over de schooleigen aspecten van kwaliteit. Het gaat ons er om dat dit bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs zoals dit zich manifesteert in de klas. De inspectie grijpt daar op verschillende manieren op aan: door onderzoek op bestuursniveau, door onderzoek op scholen en opleidingen en door – vaak gecombineerd met instellingsbezoek – stelselonderzoek naar breder spelende thema's.

Ten sloten vragen de leden van de CDA-fractie of het onderscheid tussen de controlerende en de stimulerende taak van de inspectie voldoende duidelijk is weergegeven in de manier waarop het hoofdstuk van het inspectierapport is vormgegeven. De leden vragen waarom er niet voor is gekozen om in het rapport een aparte tabel te gebruiken voor de controlerende en de stimulerende taak van de inspectie.

Deze vraag is beantwoord onder «Wet op het onderwijstoezicht per 1 juli 2017».