



Evaluatie deugdelijkheidseisen funderend onderwijs

Margot Oomens, Marjolein Bomhof en Leonie Middelbeek (Oberon)
Cissy Pater en Vinitha Siebers (Kohnstamm Instituut)
met medewerking van Miek Laemers

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	10
1.1 Evaluatiedoelen en onderzoeksvragen.....	10
1.2 Opzet van het onderzoek.....	11
1.3 Leeswijzer	13
2 Deugdelijkheidseisen en onderwijskwaliteit	14
2.1 Begripsverheldering.....	14
2.2 Categorisering deugdelijkheidseisen	17
3 Actualiteit, consistentie en effectiviteit deugdelijkheidseisen	19
3.1 Actualiteit en consistentie	19
3.1.1 Terugblik eerste evaluatie en ontwikkelingen sindsdien	19
3.1.2 Tweede evaluatie	21
3.2 Bruikbaarheid deugdelijkheidseisen voor toezicht op basiskwaliteit	24
3.2.1 Waarderingskaders.....	24
3.2.2 Werkwijze inspectie	26
3.2.3 Relatie deugdelijkheidseisen en waarderingskaders	27
3.2.4 Toezicht op de basiskwaliteit	34
4 Brede kwaliteit	37
4.1 Ruimte voor brede onderwijsdoelen en eigen aspecten van kwaliteit.....	37
4.2 Redenen om de ervaren ruimte al dan niet te benutten	40
5 Kwaliteitsverbetering	42
5.1 Deugdelijkheidseisen en standaarden ten aanzien van kwaliteitszorg en kwaliteitsverbetering	42
5.1.1 Duidelijkheid van de deugdelijkheidseisen voor het veld.....	42
5.1.2 Duidelijkheid standaarden kwaliteitszorg voor het veld.....	43
5.2 Stimulerende werking van deugdelijkheidseisen en toezicht	44
5.2.1 Oordeel over stimulerende werking van deugdelijkheidseisen.....	44
5.2.2 Oordeel over stimulerende werking van toezicht.....	45
5.3 Kansen voor het verder stimuleren van kwaliteitsverbetering	48
Literatuur	50
Bijlage 1 Recente jurisprudentie	54
Bijlage 2 Categorisering deugdelijkheidseisen	55

Samenvatting

Doel en opzet van het onderzoek

Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg van de regering, zo staat in artikel 23 van de Nederlandse Grondwet. De overheid heeft drie instrumenten om deze zorgplicht waar te maken: bekostiging, wettelijke eisen en toezicht. Deze wettelijke eisen worden aangeduid als deugdelijkheidseisen. Deugdelijkheidseisen zijn minimumeisen waaraan besturen en scholen moeten voldoen. De inspectie houdt hier toezicht op, zodat de basiskwaliteit wordt gewaarborgd.

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft Oberon en het Kohnstamm Instituut gevraagd een evaluatie van de deugdelijkheidseisen in het funderend onderwijs uit te voeren. Deze evaluatie heeft meerdere doelen:

- een evaluatie van de actualiteit, consistentie en effectiviteit van de deugdelijkheidseisen, waarbij met effectiviteit bedoeld wordt op bruikbaarheid voor het toezicht door de inspectie;
- een verkenning van de verhouding tussen de deugdelijkheidseisen en kwaliteit in breder perspectief;
- een verkenning van de relatie tussen de eisen die gelden op het gebied van kwaliteitszorg enerzijds en het stimuleren van kwaliteitsverbetering anderzijds.

Onze evaluatie bestond uit meerdere onderzoeksactiviteiten: een deskresearch, interviews met landelijke stakeholders, groepsinterviews met de inspectie en interviews met besturen en schoolleiders. De bevindingen van deze onderzoeksactiviteiten hebben we geïntegreerd om per doel van de evaluatie een antwoord te geven op de bijbehorende onderzoeksvragen. In deze samenvatting beschrijven we de bevindingen per onderzoeksdoel, waarbij we het eerste doel opsplitsen in twee subdoelen: actualiteit en consistentie van de deugdelijkheidseisen, en bruikbaarheid voor toezicht op de basiskwaliteit door de inspectie.

Consistentie en actualiteit van de deugdelijkheidseisen

In 2016 zijn de deugdelijkheidseisen voor de eerste keer geëvalueerd. Daarbij is gekeken naar de actualiteit en consistentie van de eisen. De bevindingen van de eerste evaluatie zijn in veel gevallen verwerkt in wetten of wetsvoorstellen. Drie bevindingen uit de eerste evaluatie hebben (nog) niet tot geleid tot een wetsvoorstel of -aanpassing. Dit betreft de regels voor onderwijstijd in de Wet op het primair onderwijs (WPO), een verbreding van het begrip 'leerresultaten' in de WPO en de manier van opvragen en controle van de Verklaring omtrent het gedrag in de WPO, de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet op de expertisecentra (WEC).

Bij de door ons uitgevoerde tweede evaluatie hebben we wederom naar de actualiteit en consistentie van de deugdelijkheidseisen gekeken. De belangrijkste bevinding is dat daar waar er sprake is van inconsistentie, dat met name het geval is tussen sectorwetten en in veel mindere mate binnen de sectorwetten. Nadelen van de inconsistentie tussen de sectorwetten zijn dat dit sectoroverstijgende samenwerking niet in de hand werkt en dat besturen met scholen in verschillende sectoren voor hetzelfde onderwerp moeten voldoen aan verschillende eisen. Inconsistenties tussen de sectorwetten betreffen in de eerste plaats verschillen tussen enerzijds de WPO en de WEC en anderzijds de WVO.

Deze verschillen hebben betrekking op het gebruik van een leerlingvolgsysteem, het meetellen van onderwijstijd van onderwijs gevolgd op een andere school en het onderwijskundig rapport. Een volgend verschil betreft het minimaal jaarlijks te voeren overleg met de gemeente in het kader van onderwijsachterstandenbeleid. Deze deugdelijkheidseis is wel opgenomen in de WPO en de WVO en niet in de WEC. Het laatste verschil betreft controle op de langdurige afwezigheid van leerlingen, vallend onder de werking van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten. Deze eis staat wel in de WVO en niet in de WEC.

Er blijkt in beperkte mate sprake te zijn van inconsistentie binnen sectorwetten. Daar waar er sprake is van inconsistentie wordt deze weggenomen met de Wet actualisering deugdelijkheidseisen (Stb. 2020, 235, nog niet in werking getreden) of het wetsvoorstel Wet voortgezet onderwijs 20xx (EK, 2020-2021).¹

Tot slot zijn er twee deugdelijkheidseisen waarvan sommige bestuurders en schoolleiders zich afvragen of ze nog wel actueel zijn in de zin van passend bij de huidige tijd:

- de verplichte onderdelen van de schoolgids (art. 13 WPO, art. 24a WVO en art. 22 WEC);
- de fusietoets (art. 64a t/m d WPO, art. 53f t/m i WVO en art. 66a t/m d WEC).

Bruikbaarheid van de deugdelijkheidseisen voor toezicht op basiskwaliteit

Bij de vraag naar de bruikbaarheid van de deugdelijkheidseisen voor het toezicht door de inspectie op de basiskwaliteit hebben we gekeken naar de relatie tussen de deugdelijkheidseisen en de waarderingskaders van de inspectie en naar de uitvoering van het toezicht op de basiskwaliteit door de inspectie.

Relatie deugdelijkheidseisen en waarderingskaders

Bij het toezicht maakt de inspectie gebruik van waarderingskaders. Deze waarderingskaders bestaan uit vijf kwaliteitsgebieden. Binnen elk kwaliteitsgebied worden meerdere standaarden onderscheiden. Bij beschrijving van de standaarden maakt de inspectie een onderscheid tussen basiskwaliteit en eigen aspecten van kwaliteit. De basiskwaliteit uit de waarderingskaders is te beschouwen als een operationalisatie van de deugdelijkheidseisen, waarbij deze deugdelijkheidseisen vertaald worden in voor het toezicht bruikbare standaarden. We spreken van een operationalisatie omdat er geen sprake is van een één-op-één relatie tussen de deugdelijkheidseisen en de standaarden. Er zijn standaarden waarbij relatief veel ruimte is voor interpretatie bij het maken van de vertaalslag van de deugdelijkheidseisen naar de standaarden. Dit speelt volgens de geïnterviewden bij drie standaarden: didactisch handelen, kwaliteitscultuur en veiligheid.

Bij de standaard 'kwaliteitscultuur' zijn de meningen verdeeld over de vraag of de deugdelijkheidseisen moeten worden aangevuld of aangescherpt. Een deel van de geïnterviewden is voorstander van het aanscherpen van de wettelijke eisen met betrekking tot kwaliteitscultuur. Zij vinden deze belangrijker dan de meer procedurele eisen aan een stelsel van kwaliteitszorg. Ook wordt in dit verband gewezen op het verschil tussen het funderend onderwijs en het mbo wat betreft de eisen aan kwaliteitscultuur. Volgens de inspectie (2019f) betreft dit verschil eisen met betrekking tot onderwijskundig leiderschap en het aanspreekbaar zijn op gemaakte afspraken.

¹ Dit wetsvoorstel is op 8 september 2020 aangenomen door de Tweede Kamer en op 29 september 2020 door de Eerste Kamer afgedaan als hamerstuk.

Bij didactisch handelen en veiligheid zijn de geïnterviewden overwegend van mening dat aanvulling of aanscherping van de deugdelijkheidseisen voor deze standaarden niet wenselijk is. Hun redenen hiervoor zijn als volgt: meer eisen perken de vrijheid van onderwijs in en dat is niet wenselijk, meer eisen gaan mogelijk ten koste van de mogelijkheid maatwerk te bieden en discussies over de wettelijke basis van deze standaarden zijn in de praktijk eerder uitzondering dan regel.

Verder blijkt dat er vier standaarden zijn waarbij de deugdelijkheidseisen de inspectie onvoldoende wettelijke basis bieden voor effectief toezicht: financiële continuïteit, financiële doelmatigheid, burgerschaps onderwijs, en sociale en maatschappelijke competenties (uitsluitend voor (v)so). In de Wet actualisering deugdelijkheidseisen, die is aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer, wordt de wettelijke basis voor de standaarden 'financiële continuïteit' en 'financiële doelmatigheid' versterkt. Met betrekking tot de standaard 'burgerschapsvorming' ligt er een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer.

Tot slot hebben we geïnterviewden gevraagd welke deugdelijkheidseisen zij niet noodzakelijk achten voor de basiskwaliteit van het onderwijs. Relatief vaak werden deugdelijkheidseisen met betrekking tot onderwijstijd, het afnemen van een eindtoets in het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) en het afnemen van landelijk genormeerde toetsen in het (v)so genoemd.

Toezicht door de inspectie

Het toezicht door de inspectie heeft een waarborgende en een stimulerende functie. Bij het toezicht op de basiskwaliteit gaat het om de waarborgende functie van het toezicht. Daarvoor zijn met name de jaarlijkse prestatieanalyse en het kwaliteitsonderzoek naar risico's van belang, terwijl ook het verificatieonderzoek een rol kan spelen.

De jaarlijkse prestatieanalyse heeft als doel om risico's ten aanzien van de onderwijskwaliteit en het financieel beheer van besturen en scholen tijdig te signaleren. Om het tijdig opsporen van risico's te versterken is de inspectie aan de slag gegaan met twee aanbevelingen van de Auditdienst Rijk (2018): het systematisch en tijdig benutten van signalen en risicodetectie op basis van een totaalbeeld van een onderwijsinstelling. Aangezien de prestatieanalyse dient om risico's op te sporen, geeft deze geen formeel oordeel over besturen en scholen. Wel kan op basis van de analyse besloten worden een kwaliteitsonderzoek naar risico's uit te voeren. Enkele geïnterviewden uit bo en (v)so vragen zich af waarop de aspecten waarnaar bij de prestatieanalyse wordt gekeken zijn gebaseerd en wat de relatie is met de deugdelijkheidseisen en kwaliteitsaspecten die van toepassing zijn bij 'zeer zwak'. Zij doelen daarbij met name op de volgende aspecten: de plaats na drie jaar in het vervolgonderwijs bij de prestatieanalyse van basisscholen en de jaarlijkse vragenlijst voor (v)so-scholen voor het bevragen van de opbrengstgegevens.

Het belangrijkste aandachtspunt voor de kwaliteitsonderzoeken naar risico's en de verificatieonderzoeken betreft de combinatie van de twee functies van het toezicht: waarborgen en stimuleren. Het onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en eigen kwaliteitsaspecten is niet altijd helder voor het veld. Mede daardoor zijn de twee functies van het toezicht in de praktijk lastig te verenigen.

Ruimte voor brede kwaliteit

Het onderwijs dient verschillende doelen. Naast de overdracht van kennis en vaardigheden om leerlingen voor te bereiden op het vervolgonderwijs of de arbeidsmarkt, wordt van scholen verwacht

dat zij aandacht besteden aan brede onderwijsdoelen op het terrein van socialisatie en persoonsvorming. Besturen en scholen kunnen hun eigen ambities formuleren met betrekking tot deze brede onderwijsdoelen. Daarnaast kunnen besturen en scholen werken aan eigen kwaliteitsaspecten. Bij deze eigen aspecten van kwaliteit kan het gaan om aspecten waarvoor geen deugdelijkheidseisen zijn. Ook kunnen besturen en scholen ervoor kiezen om als eigen aspect van kwaliteit de ambitie te formuleren om uit te stijgen boven de basiskwaliteit zoals die volgt uit de deugdelijkheidseisen. Uit de interviews blijkt dat er in de praktijk vaak geen scherp onderscheid wordt gemaakt tussen brede onderwijsdoelen en eigen aspecten van kwaliteit.

Landelijke stakeholders, bestuurders en schoolleiders delen overwegend de mening dat de deugdelijkheidseisen en de wijze waarop toezicht wordt gehouden, voldoende ruimte bieden om aan brede doelen en eigen aspecten van kwaliteit te werken. Dit betekent echter niet dat deze ruimte altijd optimaal wordt benut. Dit komt volgens landelijke stakeholders doordat er soms onduidelijkheid bij besturen en scholen bestaat over welke eisen worden gesteld aan de basiskwaliteit en doordat sommige scholen het lastig vinden om eigen doelen en ambities te formuleren, zeker op het gebied van socialisatie en persoonsvorming.

Een klein deel van de geïnterviewde bestuurders en schoolleiders ervaart onvoldoende ruimte om aan brede doelen en eigen aspecten van kwaliteit te werken. Allereerst doordat de deugdelijkheidseisen en de wijze waarop toezicht wordt gehouden, ervoor zorgen dat de kwalificatiefunctie van het onderwijs in de praktijk prioriteit krijgt boven de andere functies. In hoeverre scholen toekomen aan brede onderwijsdoelen en eigen aspecten van kwaliteit, hangt volgens deze bestuurders en schoolleiders af van de benodigde inspanning om aan de eisen te voldoen die worden gesteld aan de basiskwaliteit. Met name voor scholen met veel achterstandsleerlingen resteert er volgens hen weinig tijd om aan brede onderwijsdoelen en eigen aspecten van kwaliteit te werken.

Daarnaast vinden sommige bestuurders en schoolleiders dat de deugdelijkheidseisen de toepassing van vernieuwende onderwijsconcepten in de weg staan. Sommige bestuurders of schoolleiders geven aan dat zij waar nodig afwijken van de gestelde eisen. Zij zijn van mening en/of hebben ervaren dat wanneer zij deze keuze kunnen verantwoorden, dit niet tot problemen leidt met de inspectie.

Kwaliteitsverbetering

Besturen en scholen hebben een wettelijke verplichting om een stelsel van kwaliteitszorg uit te voeren. Landelijke stakeholders, bestuurders en schoolleiders erkennen het belang van kwaliteitszorg en vinden het goed dat hierover eisen in de wet staan. Zij zijn vooral positief over de mate waarin de eisen procesmatig zijn en de invulling van de kwaliteitszorg aan scholen en besturen wordt overgelaten. Ook vinden de landelijke stakeholders, bestuurders en schoolleiders over het algemeen dat de huidige deugdelijkheidseisen met betrekking tot kwaliteitszorg duidelijk zijn.

In de sectorwetten is sprake van 'het stelsel van kwaliteitszorg', terwijl in de toelichting op de wettelijke eisen in de onderzoekskaders van de inspectie ook de term 'kwaliteitszorgsysteem' wordt gebruikt. In het onderwijsveld speelt verwarring over de mate waarin een stelsel van kwaliteitszorg gelijk staat aan een kwaliteitszorgsysteem. Dit laatste interpreteren bestuurders vaak als een bovenschoolse administratiesystematiek of verantwoordingsprogramma, waarbij de nadruk vooral ligt op de procedurele kant van kwaliteitszorg.

Deugdelijkheidseisen waarborgen dat besturen en scholen aandacht besteden aan kwaliteitszorg. Ze hebben niet direct een stimulerende werking. Deugdelijkheidseisen zijn minimumeisen die door de rijksoverheid worden gesteld vanuit haar verantwoordelijkheid voor een goed functionerend stelsel van onderwijsvoorzieningen. Daarmee hebben de wettelijke eisen betrekking op het bereiken van een minimumniveau. Om die reden kan volgens landelijk stakeholders, bestuurders en schoolleiders niet worden verwacht dat van de deugdelijkheidseisen een stimulerende werking uitgaat. Aanscherpen van de deugdelijkheidseisen met het oog op het vergroten van de stimulerende werking kan volgens een deel van hen worden beschouwd als een *contradictio in terminis*. Als er deugdelijkheidseisen worden toegevoegd of aangescherpt, dan is het nieuwe uitgangspunt vervolgens een "*opgerekte basiskwaliteit*". Alle scholen moeten vervolgens aan dit nieuwe minimum voldoen; dat is geen stimulans, maar een verplichting.

Er is grote diversiteit in hoe landelijke stakeholders, bestuurders en schoolleiders denken over de stimulerende functie van de inspectie. Een deel is van mening dat de inspectie zich moet beperken tot de waarborgfunctie. De stimulerende rol kan volgens hen beter door andere organisaties worden opgepakt. Een ander deel waardeert daarentegen de stimulerende rol van de inspectie positief. Breed gedeeld is de opvatting dat streven naar kwaliteitsverbetering in de eerste plaats vraagt om een intrinsieke motivatie van alle betrokkenen die moet worden vertaald naar een visie. Suggesties die worden gedaan om de intrinsieke motivatie aan te wakkeren zijn: binnen de eigen organisatie breed in gesprek gaan over en reflecteren op onderwijskwaliteit, bijvoorbeeld door interne audits en visitaties te organiseren, en het versterken van de samenwerking tussen besturen en scholen om *good practices*, kennis en ervaringen uit te wisselen.

1 Inleiding

Volgens artikel 23 van de Nederlandse Grondwet is het onderwijs een voorwerp van de aanhoudende zorg van de regering. Deze zorg heeft in elk geval betrekking op het funderend onderwijs; daarnaast is er ruimte om andere onderwijsvoorzieningen bij wet te regelen (Onderwijsraad, 2019). De overheid heeft drie instrumenten om deze zorgplicht waar te maken: bekostiging, wettelijke eisen en toezicht. Deze wettelijke eisen worden aangeduid als deugdelijkheidseisen.

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft Oberon en het Kohnstamm Instituut gevraagd een evaluatie van de deugdelijkheidseisen in het funderend onderwijs uit te voeren. Met de evaluatie heeft het ministerie meerdere doelen. Deze doelen lichten we toe in de volgende paragraaf, waarin we ook ingaan op de vertaling van deze doelen in onderzoeksvragen. In paragraaf 2 beschrijven we de opzet van het onderzoek. We sluiten het hoofdstuk af met een leeswijzer voor de rest van de rapportage.

1.1 Evaluatiedoelen en onderzoeksvragen

Met het oog op een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht is in 2014 het Initiatiefvoorstel Bisschop ingediend in de Tweede Kamer (TK, 2013-2014a). Dit voorstel beoogt een duidelijk onderscheid te maken tussen toezicht op de wettelijke deugdelijkheidseisen en stimulerend toezicht.² Bij de behandeling van het voorstel door de Tweede Kamer en daarna de Eerste Kamer zijn twee moties aangenomen die vragen om een periodieke evaluatie van de deugdelijkheidseisen (TK, 2015-2016a; EK, 2015-2016). Bij deze periodieke evaluatie moet volgens de moties aandacht besteed worden aan de hedendaagse toepassing, consistentie, effectiviteit en noodzaak in relatie tot onderwijskwaliteit. Naar aanleiding van deze moties heeft in 2016 een eerste evaluatie van de deugdelijkheidseisen plaatsgevonden (TK, 2015-2016b). Deze evaluatie was aanleiding om de sectorwetten op een aantal punten aan te passen. Dit is uitgewerkt in het Wetsvoorstel actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs. Inmiddels is dit wetsvoorstel op 4 februari 2020 aangenomen in de Tweede Kamer en op 30 juni 2020 in de Eerste Kamer.

Doelen

Mede naar aanleiding van de hiervoor genoemde moties heeft het ministerie van OCW in 2020 een tweede evaluatie van de deugdelijkheidseisen in het funderend onderwijs uit laten voeren. Met deze evaluatie beoogt het ministerie meerdere doelen:

- een evaluatie van de actualiteit, consistentie en effectiviteit van de deugdelijkheidseisen, waarbij met effectiviteit bedoeld wordt op bruikbaarheid voor het toezicht door de inspectie;
- een verkenning van de verhouding tussen de deugdelijkheidseisen en kwaliteit in breder perspectief;
- een verkenning van de relatie tussen de eisen die gelden op het gebied van kwaliteitszorg enerzijds en het stimuleren van kwaliteitsverbetering anderzijds.

² De wetswijzigingen als gevolg van dit wetsvoorstel zijn ingevoerd per 1 juli 2017.

Onderzoeksvragen

De doelen van de evaluatie hebben wij uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen.

Periodieke evaluatie

1. In welke mate zijn de deugdelijkheidseisen actueel en onderling consistent? Wat moet eventueel aangepast worden?
2. Zijn de deugdelijkheidseisen bruikbaar voor het toezicht door de inspectie en in hoeverre kan de inspectie hiermee effectief toezicht houden op de basiskwaliteit?

Verkenning deugdelijkheidseisen en kwaliteit in breder perspectief

3. In hoeverre doen het geheel van deugdelijkheidseisen en de wijze waarop toezicht wordt gehouden recht aan brede onderwijsdoelen en eigen aspecten van kwaliteit?
4. Waarom besteden besturen en scholen wel of geen aandacht aan brede onderwijsdoelen en eigen aspecten van kwaliteit?

Verkenning relatie eisen kwaliteitszorg en kwaliteitsverbetering

5. In welke mate zijn de deugdelijkheidseisen die gelden ten aanzien van kwaliteitszorg en kwaliteitsverbetering duidelijk voor besturen en schoolleiders?
6. In welke mate zorgen de bestaande deugdelijkheidseisen en de wijze waarop toezicht wordt gehouden ervoor dat besturen en scholen streven naar kwaliteitsverbetering wanneer aan de basiskwaliteit voldaan is?
7. Hoe kunnen besturen en scholen gestimuleerd worden om te streven naar kwaliteitsverbetering wanneer aan de basiskwaliteit voldaan is?

1.2 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is gericht op het funderend onderwijs. Tot het funderend onderwijs behoren het (speciaal) basisonderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs.

Conform de aanvraag van het ministerie van OCW hebben we naar de volgende wetten³, zoals geldend op 1 januari 2020, gekeken:

- WPO: Wet op het primair onderwijs;
- WVO: Wet op het voortgezet onderwijs;
- WEC: Wet op de expertisecentra;
- WMS: Wet medezeggenschap op scholen.

We hebben dit verder afgebakend door te kijken naar deugdelijkheidseisen die van toepassing zijn op bevoegde gezagen in het primair en voortgezet onderwijs. Daarmee vallen de samenwerkingsverbanden passend onderwijs buiten de scope van het onderzoek. Wettelijke eisen in verband met passend onderwijs die gesteld worden aan schoolbesturen worden wel meegenomen. Tot slot hebben we ons in het onderzoek beperkt tot het door de overheid bekostigde onderwijs.

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- deskresearch;
- interviews met landelijke stakeholders;

³ Een deel van de wettelijke eisen wordt in onderliggende regelgeving verder uitgewerkt (bijvoorbeeld in bekostigingsbesluiten, Toetsbesluit PO en Eindexamenbesluit VO). Deze onderliggende regelgeving valt buiten de scope van het onderzoek.

- groepsinterviews met de inspectie;
- interviews met besturen en schoolleiders.

Bovenstaande onderzoeksactiviteiten zijn overwegend kwalitatief van aard. Kwalitatief onderzoek is bij uitstek geschikt om zicht te krijgen op de ervaringen en argumenten van betrokkenen. In tegenstelling tot kwantitatief onderzoek gaat het niet om cijfermatige onderbouwing van de onderzoeksresultaten, maar om meer diepgaande en inhoudelijke informatie.

Deskresearch

De deskresearch had een tweeledig doel. Het eerste doel was het maken van een gecategoriseerd overzicht van de deugdelijkheidseisen uit de WPO, WVO, WEC en WMS. Hier hebben we het overzicht dat eind 2019 naar de Tweede Kamer is verstuurd als startpunt voor gebruikt (TK, 2019-2020a). Dit hebben we geactualiseerd voor wetwijzigingen die in werking zijn getreden op 01-01-2020. Met behulp van de literatuur over onderwijskwaliteit en de onderzoekskaders van de inspectie hebben we de deugdelijkheidseisen vervolgens gecategoriseerd. Het tweede doel van de deskresearch was het beantwoorden van de onderzoeksvragen op basis van eerdere onderzoeken. Hiertoe hebben we een beknopt literatuuronderzoek uitgevoerd. Ook hebben we, zeer beknopt, recente jurisprudentie geanalyseerd die betrekking heeft op toezicht op de wettelijke eisen.⁴

Interviews met landelijke stakeholders

Het empirisch onderzoek zijn we gestart met interviews met landelijke stakeholders: AVS (Algemene Vereniging Schoolleiders), LECSO (Landelijk Expertise Centrum Speciaal Onderwijs), NVS (Netwerk van Schoolleiders), PO-Raad, VBS (Vereniging van algemeen bijzondere scholen), Verus en VO-raad. De interviews hebben, op basis van praktische haalbaarheid, face-to-face of telefonisch plaatsgevonden. Naast deze interviews hebben we ook een verkennend gesprek gevoerd met twee medewerkers van de Onderwijsraad.

De interviews dienden om vanuit verschillende perspectieven een eerste beeld te krijgen over wat er in de praktijk leeft met betrekking tot de onderzoeksvragen. Tevens gaven de interviews aanknopingspunten voor het ontwikkelen van de gespreksleidraden voor de interviews met besturen en schoolleiders.

Groepsinterviews met de inspectie

We hebben drie groepsinterviews gehouden met de inspectie, twee op locatie en een online. De interviews dienden als aanvulling op, en verdieping van de informatie uit de onderzoekskaders van de inspectie en uit eigen onderzoeken van de inspectie. Voor de interviews hebben we de onderzoeksvragen uitgewerkt in gespreksvragen. Op hoofdlijnen waren deze voor de drie interviews hetzelfde. Accentverschillen hadden te maken met de verschillende invalshoeken bij de interviews (strategisch, juridisch en toezichtspraktijk).

Interviews met bestuurders en schoolleiders

De interviews met bestuurders en schoolleiders waren hoofdzakelijk gericht op de verkenning van:

- de relatie tussen de eisen die gelden op het gebied van kwaliteitszorg enerzijds en het stimuleren van kwaliteitsverbetering anderzijds;
- de verhouding tussen de deugdelijkheidseisen en kwaliteit in breder perspectief.

⁴ Zie bijlage 1 voor een overzicht.

De bijbehorende onderzoeksvragen hebben we uitgewerkt in gespreksvragen. In totaal hebben we 21 telefonische interviews gehouden.⁵ De respondenten zijn bestuurders en schoolleiders die, zoals zichtbaar is in tabel 1.1, werkzaam zijn in het primair onderwijs (po) en het voortgezet onderwijs (vo). Binnen de respondentgroep is er spreiding naar bestuurs- en schoolgrootte, geografische ligging en onderwijsconcept.

Tabel 1.1 Verdeling respondenten naar onderwijssector en functie

Sector en functie	Aantal
primair onderwijs	
bestuurder	5
schoolleider basisonderwijs	5
schoolleider (voortgezet) speciaal onderwijs	2
primair en voortgezet onderwijs	
bestuurder	1
voortgezet onderwijs	
bestuurder	2
bestuurder & schoolleider	3
schoolleider	3
totaal	21

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we een nadere toelichting op twee centrale begrippen uit het onderzoek: deugdelijkheidseisen en onderwijskwaliteit. Ook presenteren we het gecategoriseerde overzicht van de deugdelijkheidseisen. In de hoofdstukken 3 tot en met 5 geven we antwoord op de onderzoeksvragen. Daartoe integreren we de bevindingen van de verschillende onderzoeksactiviteiten. Tenzij expliciet anders vermeld zijn er daarbij geen verschillen tussen de verschillende groepen respondenten die we hebben geïnterviewd. In hoofdstuk 3 staat de periodieke evaluatie van de deugdelijkheidseisen centraal. In hoofdstuk 4 beschrijven we de verhouding tussen de deugdelijkheidseisen en kwaliteit in breder perspectief. In hoofdstuk 5 gaan we in op de relatie tussen de eisen die gelden op het gebied van kwaliteitszorg enerzijds en het stimuleren van kwaliteitsverbetering anderzijds.

⁵ De oorspronkelijke bedoeling was om groepsinterviews te houden. Vanwege de uitbraak van COVID 19 en daarop volgende maatregelen waren fysieke groepsinterviews niet mogelijk. Bovendien waren besturen en scholen in de periode van werving voor en uitvoering van de interviews druk met het vormgeven aan afstandsonderwijs en de gedeeltelijke heropening van scholen. In overleg met de opdrachtgever hebben we er daarom voor gekozen telefonische interviews te houden. Deze boden de beste mogelijkheden om de interviews af te nemen op een voor de respondent meest geschikt moment. Voor de werving van de respondenten is gebruik gemaakt van de netwerken van Oberon en het Kohnstamm Instituut.

2 Deugdelijkheidseisen en onderwijskwaliteit

We starten dit hoofdstuk met een toelichting op twee centrale begrippen uit het onderzoek: deugdelijkheidseisen en onderwijskwaliteit. Ook gaan we in op de relatie tussen beide begrippen. In paragraaf 2 beschrijven we het analytisch kader dat we gebruiken voor de categorisering van de deugdelijkheidseisen. Deze categorisering staat centraal in paragraaf 3.

2.1 Begripsverheldering

Deugdelijkheidseisen

Volgens Mentink (2012) vervullen de deugdelijkheidseisen een kwaliteitsnormerende rol in de verhouding tussen overheid en onderwijs. Deugdelijkheidseisen zijn daarmee te zien als scharnierpunt tussen de vrijheid van onderwijs enerzijds en de aanhoudende zorg voor het onderwijs van de regering anderzijds, zoals die beiden in artikel 23 van de grondwet staan geformuleerd. Deugdelijkheidseisen zijn in dat licht minimumeisen “specifiek vanuit de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor een goed functionerend stelsel van onderwijsvoorzieningen” (Mentink, 2012: 13).

Onderwijskwaliteit

Onderwijskwaliteit is een moeilijk af te bakenen begrip (Van der Vegt, Middelbeek, & Suijkerbuijk, 2020). Dit heeft te maken met de brede opdracht en meervoudige doelen die het onderwijs heeft. Het onderwijs dient verschillende kernfuncties te realiseren.

Kernfuncties van het onderwijs die worden onderscheiden zijn kwalificatie, socialisatie, selectie/allocation (Inspectie van het Onderwijs, 2019b) en persoonsvorming (Onderwijsraad, 2016). Er bestaan verschillende visies op wanneer deze functies door het onderwijs goed zijn ingevuld en op hoe het onderwijs deze functies het beste kan invullen. Binnen het onderwijsstelsel is de wetgever namelijk niet de enige partij die iets te zeggen heeft over de kwaliteit van het onderwijs. Dit heeft te maken met de polycentrische aard van het onderwijsstelsel (Honingh & Ehren, 2012). Niet alleen de overheid, maar bijvoorbeeld ook sectororganisaties hebben een sturende rol als het gaat om onderwijskwaliteit. Daarnaast spelen nog andere stakeholders een rol, zoals het bedrijfsleven en ouderorganisaties. Bovendien wordt niet alleen op centraal niveau bepaald wat kwaliteit is omdat besturen en scholen een grote mate van autonomie hebben. Zij hebben ruimte om op eigen wijze invulling te geven aan hun wettelijke opdracht en eigen doelen te bepalen, mits daarbij de grondslagen van de democratische rechtsstaat worden gerespecteerd (Van der Vegt e.a., 2020).

Relatie deugdelijkheidseisen en onderwijskwaliteit

In eerste instantie betroffen deugdelijkheidseisen randvoorwaarden, waarbinnen scholen zelf kwaliteit konden realiseren (Onderwijsraad, 2019). In de loop van de tijd zijn de begrippen ‘deugdelijkheidseisen’ en ‘onderwijskwaliteit’ echter steeds meer versmolten en is de overheid meer directe kwaliteitseisen gaan stellen (Onderwijsraad, 2019). Het uitgangspunt blijft echter dat deugdelijkheid gaat over minimumnormen en dat de overheid terughoudend moet zijn in die zin dat eisen noodzakelijk moeten zijn om kwaliteit te waarborgen (Onderwijsraad, 2019).

Aan het einde van de vorige eeuw werd in de wetgeving voor het eerste een onderscheid gemaakt tussen deugdelijkheid en kwaliteit en wel in de Kwaliteitswet 1998. Sinds de invoering van die wet dragen schoolbesturen zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op de school.

Kwaliteitswet 1998: nieuw artikel 10a voor de Wet op het basisonderwijs⁶

Het bevoegd gezag draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op de school. Onder zorg dragen voor de kwaliteit van het onderwijs wordt in elk geval verstaan: het uitvoeren van het in het schoolplan, bedoeld in artikel 11, beschreven beleid op een zodanige wijze dat de wettelijke opdrachten voor het onderwijs en de door het bevoegd gezag in het schoolplan opgenomen eigen opdrachten voor het onderwijs, worden gerealiseerd.

In een toelichtende nota benadrukt de staatssecretaris het verschil tussen deugdelijkheid en kwaliteit. “Het begrip kwaliteit heeft een bredere strekking dan de in de wet verankerde deugdelijkheid van het onderwijs. Die bredere strekking kan verschillen. De school benadert het begrip vanuit haar eigen specifieke situatie [...]. Voor de school heeft kwaliteit betrekking op de mate waarin zij haar doelen weet te bereiken. Daarbij gaat het om het geheel van de opdrachten die de school zichzelf stelt. Opdrachten die in de wet zijn vastgelegd, maken daar onderdeel van uit. Daarnaast kan het gaan om opdrachten die voortvloeien uit de grondslag van de school, een bepaalde pedagogische visie of didactische aanpak [...]. De inhoudelijke keuzes die de school maakt bij het bepalen van haar eigen opdrachten zijn niet aan het oordeel van de inspectie onderworpen. Wel kan de inspectie beoordelen of de school een deugdelijk kwaliteitsbeleid voert met betrekking tot deze opdrachten” (TK, 1997-1998: 5).

In de jaren na de invoering van de Kwaliteitswet 1998 zien we dat de inspectie zich in toenemende mate gaat bezig houden met de kwaliteit van scholen (Mentink, 2012). Met de invoering van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) in 2002 is daarvoor ook een wettelijke basis en mag de inspectie naast wettelijke eisen ook “andere aspecten van kwaliteit” beoordelen.

Artikel 3, lid 2a Wet op het onderwijstoezicht 2002 (versie zoals geldend op 1 september 2002, thans zie artikel 3, lid 1a WOT)

Het toezicht omvat de volgende taken: het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs op basis van het verrichten van onderzoek naar de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en naar andere aspecten van kwaliteit.

Artikel 10, lid 2 Wet op het onderwijstoezicht 2002 (versie zoals geldend op 1 september 2002, thans zie artikel 11 lid 2 WOT)

De inspectie verricht het onderzoek aan de hand van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en, indien het betreft een instelling voor primair of voortgezet onderwijs, de aspecten van kwaliteit, te weten

- a. voor wat betreft de opbrengsten van het onderwijs:
 - leerresultaten,
 - voortgang in de ontwikkeling van leerlingen,
- b. voor wat betreft de inrichting van het onderwijsleerproces:
 - het leerstofaanbod,
 - de leertijd,
 - het pedagogisch klimaat,
 - het schoolklimaat,
 - het didactisch handelen van de leraren,
 - de leerlingenzorg,
 - de inhoud, het niveau en de uitvoering van de toetsen, tests, opdrachten of examens.

⁶ In de toenmalige Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en Wet op het voortgezet onderwijs werden gelijkkluidende artikelen toegevoegd. In de huidige wetten is de formulering van de artikelen aangepast (zie hoofdstuk 5).

Volgens Mentink (2012:15) laat de toezichtspraktijk zien dat de inspectie de scholen sinds de invoering van de WOT “steeds nauwgezet lang de overheidsmeetlat van minimumkwaliteit [ging] leggen.” Deze praktijk wordt versterkt door het opnemen van minimumeisen voor leerresultaten in de wet met invoering van de Wet goed onderwijs, goed bestuur in 2010. Daarmee is te beargumenteren dat de vrijheid van scholen op onderwijsinhoudelijk gebied is afgenomen. “Kwaliteit is niet langer meer het beleidsdoel van autonomievergroting, maar er wordt actief gestuurd op onderwijskwaliteit en waar nodig geïntervenieerd door de rijksoverheid als middel tot betere prestaties” (Honingh & Van Thiel, 2014:18).

De toenemende sturing op kwaliteit en de afnemende vrijheid van onderwijsinstellingen heeft tot een tegenbeweging geleid, die in 2014 heeft geresulteerd in het Initiatiefvoorstel Bisschop doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht. Achterliggende gedachte van dit voorstel was dat het toezicht van de inspectie ten onrechte te veel leunde op “andere aspecten van kwaliteit” in plaats van op wettelijke deugdelijkheidseisen. Voor scholen was onduidelijk dat deze andere aspecten van kwaliteit geen rechtsgevolgen kunnen hebben (TK, 2013-2014b). In het wetsvoorstel wordt daarom een onderscheid gemaakt tussen toezicht op de wettelijke deugdelijkheidseisen (waarborgen) en stimulerend toezicht op de eigen aspecten van kwaliteit van een bestuur of school (stimuleren).

Sinds 2017 is de Wet doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht van kracht.

Wet doeltreffender regeling onderwijstoezicht, gewijzigd artikel 3, lid 1a en 1b WOT (was artikel 3, lid 2a) ⁷

De inspectie heeft de volgende taken:

- a. het toezien op: de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften;
- b. het bevorderen van: de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs aan en het bestuur van instellingen als bedoeld in de onderwijswetten met uitzondering van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek [...].

Wet doeltreffender regeling onderwijstoezicht, gewijzigd artikel 11, lid 1 en 2 WOT (was artikel 10 lid 1 en 2) ⁸

1. [...] Naar aanleiding van het onderzoek geeft de inspectie een oordeel over de naleving van wettelijke voorschriften door de instelling en maakt zij aan de instelling haar bevindingen bekend over de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs aan de instelling.
2. De inspectie verricht het onderzoek aan de hand van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en, indien het betreft een instelling als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra of de Wet op het voortgezet onderwijs, aan de hand van de volgende indicatoren:
 - a. schoolplan
 - b. leerresultaten en de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen,
 - c. monitor inzake de veiligheid van leerlingen op school,
 - d. informatie uit de jaarstukken, met inbegrip van het financieel jaarverslag,
 - e. beschikbare signalen over mogelijke knelpunten, waaronder het gevoerde personeelsbeleid, voor zover daar op grond van artikel 6a, eerste en tweede lid, aanleiding toe bestaat.

Sinds de inwerkingtreding van de door de Wet doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht gewijzigde WOT maakt de inspectie een onderscheid tussen basiskwaliteit en eigen aspecten van kwaliteit van besturen/scholen. Bij de basiskwaliteit gaat het volgens de inspectie om waarborgen ofwel handhaven. “De norm voor de basiskwaliteit is dat een bestuur en zijn scholen voldoen aan de

⁷ Niet het gehele tekst is overgenomen, maar uitsluitend de passages voor het funderend onderwijs die betrekking hebben op het onderscheid tussen waarborgen en stimuleren.

⁸ Idem vorige voetnoot.

deugdelijkheidseisen ten aanzien van de onderwijskwaliteit, de kwaliteitszorg en het financieel beheer zoals wij die in het waarderingskader hebben opgenomen” (Inspectie van het Onderwijs, 2019b: 9-10).

2.2 Categorisering deugdelijkheidseisen

Eind 2019 is een overzicht van de deugdelijkheidseisen naar de Tweede Kamer gestuurd (TK, 2019-2020a). Het ministerie van OCW heeft behoefte aan een categorisering van deze deugdelijkheidseisen. Voor deze categorisering hebben we onder meer gebruik gemaakt van de kwaliteitsgebieden en kwaliteitsstandaarden uit de waarderingskaders van de inspectie (2019b, c & d, zie ook tabel 3.2 in paragraaf 3.2). We zijn gestart met het indelen van de deugdelijkheidseisen volgens de kwaliteitstandaarden uit de waarderingskaders. Voor een verdere categorisering hebben we gebruik gemaakt van een procesmodel voor onderwijskwaliteit. Dit model beschouwt het onderwijs als een proces, waarbij systematisch gewerkt wordt (proces of throughput) om bepaalde input om te zetten in zo optimaal mogelijke output. In de literatuur wordt een dergelijk model gebruikt als analytisch kader voor onderwijskwaliteit (Oomens, Van Aarsen, Van Eck & Kieft, 2008; Scheerens, Luyten & Ravens, z.d.). Bij de uitwerking van het model voor voorliggend onderzoek hebben we ons beperkt tot kwaliteitsaspecten waarvoor deugdelijkheidseisen bestaan en/of die zijn opgenomen in de waarderingskaders van de inspectie. Het door ons gebruikte model (zie figuur 2.1) pretendeert daarmee niet een compleet overzicht te geven van alle relevante aspecten van onderwijskwaliteit.

Bij de categorisering van de deugdelijkheidseisen met behulp van het procesmodel (zie figuur 2.1) hebben we de volgende werkwijze gehanteerd.

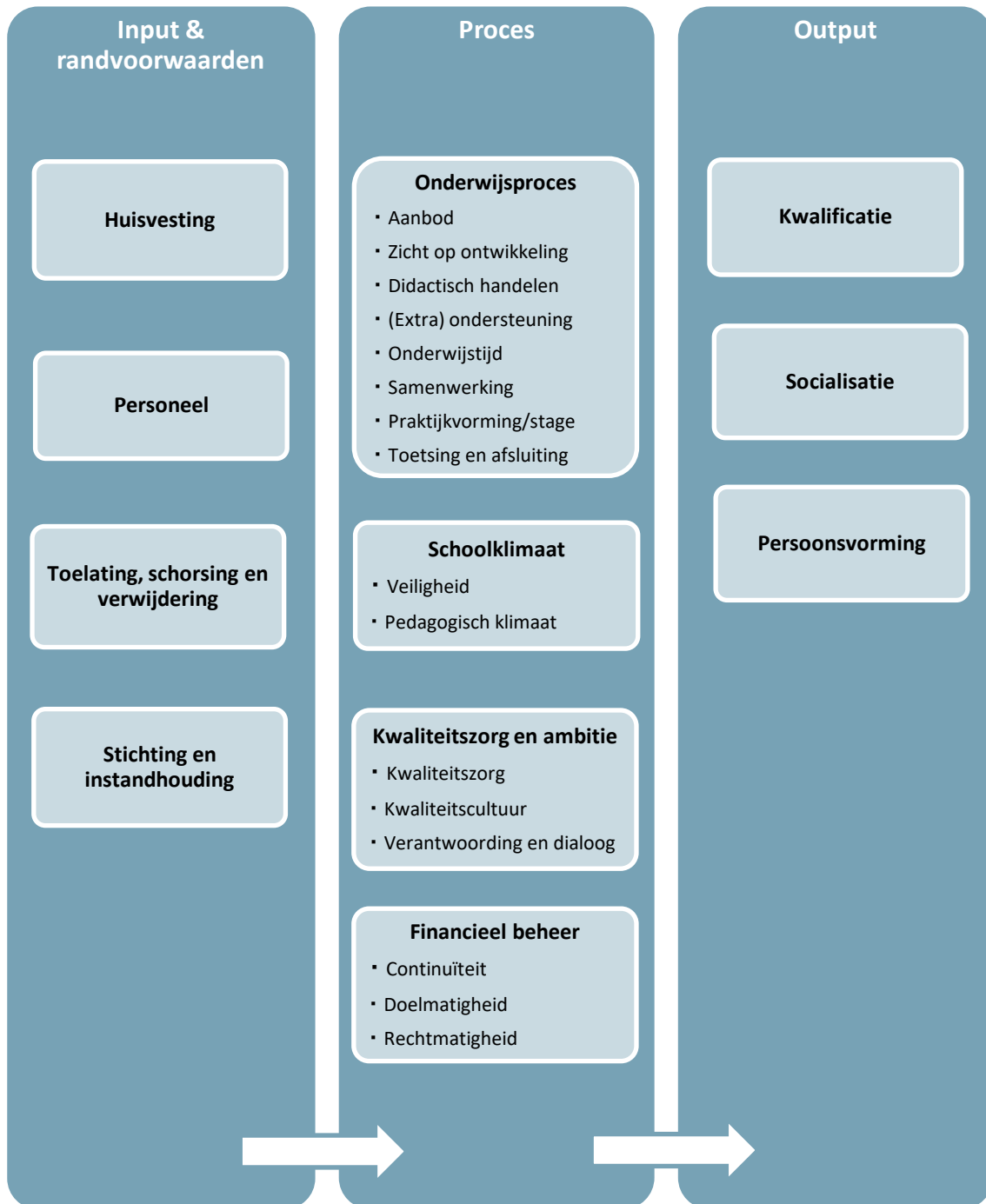
- De deugdelijkheidseisen voor het door de overheid bekostigde onderwijs uit het eerder genoemde overzicht dat eind 2019 naar de Tweede Kamer is verstuurd (TK, 2019-2020a), hebben we gebruikt als startpunt.
- Wetswijzigingen per 1 januari 2020 hebben we in het overzicht verwerkt (zie Stb. 2019, 395).
- Per wet hebben we elke deugdelijkheidseis ondergebracht bij een kwaliteitsaspect uit het procesmodel.⁹ Op deze manier hebben we drie overzichten gemaakt:
 - een voor het (speciaal) basisonderwijs ((s)bo) op basis van de WPO en de WMS;
 - een voor het voortgezet onderwijs (vo) op basis van de WVO en de WMS;
 - een voor het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) op basis van de WEC en de WMS.
- De drie overzichten hebben we vergeleken ter controle op volledigheid. Het bleek dat enkele deugdelijkheidseisen die in meerdere sectoren van toepassing zijn, in het oorspronkelijke overzicht dat eind 2019 naar de Tweede Kamer is verstuurd niet bij alle sectoren waren opgenomen. De betreffende deugdelijkheidseisen hebben we toegevoegd.¹⁰
- Tot slot hebben we de drie overzichten inhoudelijk vergeleken. Op basis daarvan hebben we deugdelijkheidseisen die inhoudelijk (nagenoeg) hetzelfde zijn dezelfde naam gegeven.

In bijlage 2 treft u de overzichten aan van de categorisering van de deugdelijkheidseisen. Deze overzichten vormen het startpunt voor het beschrijven van de actualiteit, consistentie en bruikbaarheid voor het toezicht door de inspectie. Deze onderwerpen staan centraal in het volgende hoofdstuk.

⁹ Enkele deugdelijkheidseisen waren niet onder te verdelen. Deze hebben we opgenomen onder het kopje ‘overig’.

¹⁰ Ook de deugdelijkheidseis ‘aanwijzing bij wanbeheer’ hebben we toegevoegd. Deze was niet opgenomen in de overzichten die naar de Tweede Kamer zijn gestuurd en is wel opgenomen als een van de wettelijke eisen in de onderzoekskaders van de inspectie.

Figuur 2.1 Schematische weergave procesmodel voor categorisering deugdelijkheidseisen



3 Actualiteit, consistentie en effectiviteit deugdelijkheidseisen

In dit hoofdstuk staan de antwoorden op de eerste twee onderzoeksvragen centraal:

1. In welke mate zijn de deugdelijkheidseisen actueel en onderling consistent? Wat moet eventueel aangepast worden?
2. Zijn de deugdelijkheidseisen bruikbaar voor het toezicht door de inspectie en in hoeverre kan de inspectie hiermee effectief toezicht houden op de basiskwaliteit?

3.1 Actualiteit en consistentie

3.1.1 Terugblik eerste evaluatie en ontwikkelingen sindsdien

In 2016 zijn de deugdelijkheidseisen voor de eerste keer geëvalueerd (TK, 2015-2016b). We vatten de bevindingen van die evaluatie die betrekking hebben op de actualiteit en de consistentie van de deugdelijkheidseisen hier kort samen. Tevens geven we aan welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan sinds de eerste evaluatie.

Tabel 3.1 Bevindingen eerste evaluatie deugdelijkheidseisen (TK, 2015-2016b) en ontwikkelingen

Deugdelijkheidseis	Inhoud	Bevinding	Ontwikkeling
Art. 8 (lid 9) WPO	Onderwijstijd	De regels zijn vrij gedetailleerd uitgewerkt, niet altijd is helder hoe deze details ten goede komen aan onderwijskwaliteit.	Nog niet aangepast. ¹¹
Art. 10a WPO	Omschrijving zeer zwak onderwijs en onvoldoende leerresultaten	Actualisatie nodig: de inspectie zoekt naar manieren om het begrip resultaten op termijn breder op te vatten	Nog niet aangepast. ¹²
Art. 13 WPO, art. 24a WVO en art. 22 WEC	Eisen aan schoolgids	Actualisatie nodig: digitale publicatie past meer bij de huidige tijd	Aangepast in Wet actualisering deugdelijkheidseisen (Stb. 2020, 235, nog niet in werking getreden). ¹³
Art. 30 WPO, art. 32d WVO en art. 30 WEC	Document inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding	Actualisering nodig: het wel of niet aanwezig zijn van een document draagt niet bij aan een evenredige vertegenwoordiging.	Aangepast in Wet actualisering deugdelijkheidseisen (Stb. 2020, 235, nog niet in werking getreden). ¹⁴
Art. 32, 53 en 59 WPO, art. 33, 34, 35, 43a en 51 WVO en	Gaat specifiek om de Verklaring omtrent het gedrag (VOG) die	Systeem voor controle is gebaseerd op mogelijkheden uit het verleden. Onderzoeken	Per 01-01-2020 zijn de volgende artikelen vervallen: art. 53 en 59 WPO, art. 43a en 51 WVO en art.

¹¹ In de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel actualisering deugdelijkheidseisen is hierover opgenomen dat dit artikel geen onderdeel uitmaakt van het wetsvoorstel. Het aanpassen ervan vergt meer tijd aangezien de beleidsontwikkeling ervan nog gaande is (TK, 2018-2019a).

¹² Idem vorige voetnoot.

¹³ In de WPO vervalt art. 13 lid 2 en er komt een nieuw artikel 13a. In de WVO vervalt artikel 24a lid 3 en komt er een nieuw artikel 24a1. In de WEC vervalt artikel 22 lid 6 en komt er een nieuw artikel 22a.

¹⁴ De gewijzigde artikelen spreken niet langer van de aanwezigheid van een document inzake evenredige vertegenwoordiging, maar van het nastreven van een evenredige vertegenwoordiging door het bevoegd gezag.

Deugdelijkheidseis	Inhoud	Bevinding	Ontwikkeling
art. 32, 56 en 62 WEC	genoemd wordt in deze artikelen ¹⁵	of een systeem van permanente screening wenselijk en mogelijk is.	56 en 62 WEC (akte van aanstelling respectievelijk akte van benoeming). Per die datum zijn de volgende artikelen nieuw: art. 34a WPO en WEC en art 39a WVO. Deze artikelen regelen het bewaren van bewijstukken, waaronder de VOG. Daarnaast wordt permanente screening momenteel onderzocht door OCW.
Art. 45 WPO	Gaat specifiek om de Verklaring omtrent het gedrag (VOG) van overblijfskrachten	Voor het toezicht op de aanwezigheid van de VOG moet geregeld worden dat deze bewaard blijft.	Aangepast (zie voorgaande rij, nieuw artikel 34a in WPO).
Art. 40c WPO, art. 27 WVO en art. 40a WEC	Schorsing (WPO en WEC) en verwijdering (WVO) ¹⁶	Actualisatie nodig: het is niet duidelijk dat binnen 24 uur gemeld moet worden dat een leerling geschorst of verwijderd is.	Voor schorsing in de WPO en WEC aangepast in Wet actualisering deugdelijkheidseisen (Stb. 2020, 235, nog niet in werking getreden). In het wetsvoorstel Wet voortgezet onderwijs 20xx wordt dit ook voor het vo op het niveau van de wet geregeld (EK, 2020-2021).
Art. 44 WPO en art. 48 WEC	Gelegenheid voor ondersteunende werkzaamheden ouders	Niet meer actueel	Vervalt in Wet actualisering deugdelijkheidseisen (Stb. 2020, 235, nog niet in werking getreden).
Art. 50 WPO (en ook art. 53 WEC)	Aantal uren godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op openbare scholen.	Niet meer actueel	Aangepast (Stb. 2017, 289). Volgens de aangepaste artikelen is het aantal uren dat meetelt als onderwijstijd op openbare scholen ten hoogste 40 uur per jaar. Voor bijzondere scholen is dit aantal nog steeds ten hoogste 120 uur per jaar (art. 57 WPO en art. 59 WEC).
Art. 161 WPO	Opgave aantal leerlingen voor 15 oktober	Niet meer actueel	Vervalt in Wet actualisering deugdelijkheidseisen (Stb. 2020, 235, nog niet in werking getreden).

Uit tabel 3.1 blijkt dat de bevindingen van de eerste evaluatie in de meeste gevallen tot een wetsvoorstel of -aanpassing hebben geleid. Er zijn drie bevindingen waarbij dat (nog) niet het geval is. In

¹⁵ In de WPO is de Verklaring omtrent gedrag ook opgenomen in artikel 3 en in de WEC ook in de artikelen 3 en 3a.

¹⁶ Verwijdering van leerlingen is in de WPO en de WEC opgenomen in artikel 40; schorsing is niet opgenomen in de WVO maar in het Inrichtingsbesluit WVO.

de eerste plaats gaat het om de regels voor onderwijstijd in de WPO. De tweede betreft het verbreden van het begrip leerresultaten in de WPO. De derde betreft de manier van opvragen en controle van de VOG (permanente screening) in de WPO, WVO en WEC.

Wat betreft de formele consistentie (vormgeving) wordt in de eerste evaluatie geconcludeerd dat “het merkbaar [is] dat de vele wijzigingen in de loop der decennia hun weerslag hebben gehad op de onderscheiden onderwijswetten (bijvoorbeeld de verschillende regelingen in de WPO en WVO met betrekking tot de Verklaring omtrent het gedrag). Voor de oudste sectorwet – de WVO – is dan ook een technisch voorstel in voorbereiding waarvoor ook het verbeteren van de formele consistentie de aanleiding vormt” (TK, 2015-2016b: 5). Het bedoelde wetsvoorstel voor de modernisering van de WVO is op 8 september 2020 aangenomen door de Tweede Kamer en op 29 september 2020 door de Eerste Kamer afgedaan als hamerstuk (EK, 2020-2021). In dit wetsvoorstel is rekening gehouden met consistentie tussen de sectorwetten voor het funderend onderwijs. In de Memorie van Toelichting staat daarover: “Niet alle hoofdstukken zijn even vergaand geredigeerd. De bepalingen van de WVO hebben vaak parallellen in andere sectorwetten, vooral in de WPO en de WEC. Het technisch wijzigen van zulke bepalingen in de WVO zou er toe leiden dat op eenzelfde terrein verschillend geformuleerde, of anders geordende of ingedeelde artikelen zouden gaan gelden. De meeste regels in de WVO die ook in andere sectorwetten voorkomen, zijn daarom in beperkte mate geredigeerd” (TK, 2019-2020c: 10).

Met betrekking tot de materiële consistentie wordt in de eerste evaluatie geconcludeerd dat er slechts in beperkte mate inhoudelijke verschillen zijn tussen de sectorwetten voor het funderend onderwijs die niet verklaarbaar zijn door de specifieke kenmerken van de sectoren waarvoor de wetten gelden.

3.1.2 Tweede evaluatie

In aanvulling op de ontwikkelingen naar aanleiding van de bevindingen van de eerste evaluatie hebben we bij de tweede evaluatie wederom in brede zin gekeken naar de actualiteit en consistentie van de deugdelijkheidseisen. Daarvoor hebben we zowel de deskresearch als de interviews gebruikt.

De belangrijkste bevinding is dat daar waar er sprake is van inconsistentie dat met name het geval is tussen de sectorwetten en in veel mindere mate binnen de sectorwetten. Het belangrijkste nadeel van inconsistentie tussen de sectorwetten is volgens de geïnterviewden dat dit sectoroverstijgende samenwerking niet in de hand werkt. Een ander nadeel is dat besturen met scholen in meerdere sectoren voor hetzelfde onderwerp aan verschillende eisen moeten voldoen. Veelal wordt hierbij gewezen op het verschil tussen het funderend onderwijs en het mbo wat betreft de eisen aan kwaliteitscultuur. Volgens de inspectie (2019f) betreft dit verschil eisen met betrekking tot onderwijskundig leiderschap en het aanspreekbaar zijn opgemaakte afspraken. Daarnaast zijn er minder in het oog springende verschillen tussen de sectorwetten, waarvan niet duidelijk is of er een bewuste reden aan ten grondslag ligt. In tabel 3.2 geven we een overzicht van deze verschillen.

Tabel 3.2 *Verschillen tussen sectorwetten*

Deugdelijkheidseis	Inhoud	Bevinding
Art. 8 lid 6 en lid 7 WPO en art. 11 lid 7 en 8 WEC	Verplicht gebruik van een leerlingvolgsysteem.	De verplichting is niet opgenomen in de WVO.
Art. 15 WPO, art. 16h WVO en art. 26 WEC	Meetellen onderwijstijd van onderwijs gevolgd op andere school.	De omschrijving in de WVO lijkt smaller dan die in de WPO en de WEC doordat in de WVO 'een andere school' ontbreekt.
Art. 40c WPO en art. 40a WEC	Schorsing van leerlingen.	Dit artikel is niet opgenomen in de WVO (als onderdeel van art. 27). Momenteel wordt schorsing voor het vo geregeld via het Inrichtingsbesluit WVO. In het wetsvoorstel Wet voortgezet onderwijs 20xx is schorsing ook voor het vo geregeld op het niveau van de wet (EK, 2020-2021).
Art. 42 lid 1 WPO en art. 43 lid 1 WEC	Onderwijskundig rapport.	Dit artikel is niet opgenomen in de WVO. Lijkt wel relevant voor schoolwisseling binnen het vo en voor 'overstap' naar voortgezet speciaal onderwijs.
Art. 167a WPO en art. 118a WVO	Er is minimaal jaarlijks gemeentelijk overleg in het kader van onderwijsachterstandenbeleid over onder meer het voorkomen van segregatie, het bevorderen van integratie en het bestrijden van onderwijsachterstanden.	Deze verplichting is niet opgenomen in de WEC.
Art. 27a WVO	Controle op langdurige afwezigheid leerling vallend onder werking Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten.	Deze verplichting is niet opgenomen in de WEC.

Naast de hierboven beschreven inconsistenties tussen de sectorwetten hebben we ook gekeken naar inconsistenties binnen sectorwetten (zie tabel 3.3).

Tabel 3.3 *Overlap binnen sectorwetten*

Deugdelijkheidseis	Inhoud	Bevinding
Art. 8 lid 6 en lid 8 WPO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lid 6 bevat de verplichting voor scholen om een leerling- en onderwijsvolgsysteem te gebruiken waaruit de vorderingen in de kennis en vaardigheden blijken op het niveau van de leerling, de groep en de school. ▪ Lid 8 bevat de verplichting voor scholen om te voorzien in een voortgangsregistratie omtrent de ontwikkeling van leerlingen die extra ondersteuning behoeven en van leerlingen met een grote achterstand in de Nederlandse taal die deelnemen aan extra activiteiten (art. 165). 	De informatie die volgens lid 8 geregistreerd moet worden, maakt ook onderdeel uit van het leerling- en onderwijsvolgsysteem uit lid 6. Daarmee lijkt lid 8 overbodig. In de Wet actualisering deugdelijkheidseisen wordt de overlap weggenomen doordat lid 8 vervalt (Stb. 2020, 235, nog niet in werking getreden).

Deugdelijkheidseis	Inhoud	Bevinding
Art. 24d lid 1 en 49 lid 2 WVO	Beide artikelen gaan over het bestuur van de school.	Hoewel de inhoud van beide artikelen niet identiek is, is er wellicht toch sprake van een dubbeling. Te meer daar de WPO en de WEC geen apart artikel hebben zoals art. 49 lid 2 van de WVO. In het wetsvoorstel Wet voortgezet onderwijs 20xx wordt dit aangepast en is er geen artikel meer opgenomen vergelijkbaar aan art. 49 lid 2 (EK, 2020-2021).
Art. 39c lid 4 en 53a WVO	Zowel art. 39c lid 4 als art. 53a gaan over het ontzeggen van de toegang van de school als een student die stage loopt in strijd handelt met de grondslag en doelstellingen van de school.	Hoewel de inhoud van beide artikelen niet identiek is, is er wellicht toch sprake van een dubbeling. Te meer daar de WPO en de WEC geen apart artikel hebben zoals art. 53a van de WVO. In het wetsvoorstel Wet voortgezet onderwijs 20xx zijn beide artikelen samengevoegd in art. 7.42 lid 5 (EK, 2020-2021).

Uit bovenstaande tabel blijkt dat er in beperkte mate sprake is van inconsistentie binnen sectorwetten. Daar waar er sprake is van inconsistentie wordt deze weggenomen met de Wet actualisering deugdelijkheidseisen vervalft lid 8 (Stb. 2020, 235, nog niet in werking getreden) of het wetsvoorstel Wet voortgezet onderwijs 20xx (EK, 2020-2021).

Verder zijn er enkele deugdelijkheidseisen waarvan sommige bestuurders en schoolleiders zich afvragen of ze nog wel actueel zijn in de zin van passend bij de huidige tijd.

- In de Wet actualisering deugdelijkheidseisen staat niet langer dat de schoolgids jaarlijks aan de ouders/verzorgers (en meerderjarige leerlingen) uitgereikt moet worden. Deze bepaling is vervangen door de verplichting om de schoolgids beschikbaar te stellen. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de digitale mogelijkheden voor het publiceren van een schoolgids. De verplichte onderdelen van de schoolgids blijven ongewijzigd (art. 13 WPO, art. 24a WVO en art. 22 WEC). Een bestuurder zegt hierover: *“De schoolgids zou wat mij betreft in een afgeslanktere vorm mogen. Door alle verplichte dingen die erin moeten, is het nu een lijvig document dat door ouders lang niet altijd gelezen wordt. Een voorbeeld is de klachtenregeling. Deze moet in de schoolgids staan. Waarom kan er in de schoolgids niet alleen verwezen worden naar de klachtenprocedure op de website van de school?”*
- Een bestuurder is teleurgesteld dat het wetsvoorstel voor het afschaffen van de fusietoets niet is aangenomen in de Eerste Kamer.¹⁷ Doelstelling van dit voorstel was schoolbesturen meer ruimte te geven voor lokale samenwerking en in de regio gezamenlijk een toekomstbestendig onderwijsaanbod te realiseren. De fusietoets (art. 64a t/m d WPO, art. 53f t/m i WVO en art. 66a t/m d WEC) brengt volgens de betreffende bestuurder onnodige bureaucratie met zich mee.

Tot slot bleek uit de interviews dat de vraag naar de actualiteit van de deugdelijkheidseisen samenhangt met de vraag of de deugdelijkheidseisen noodzakelijk zijn voor kwaliteit van onderwijs. Die vraag komt aan bod in de volgende paragraaf.

¹⁷ Zie: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35104_afschaffen_van_de_fusietoets.

3.2 Bruikbaarheid deugdelijkheidseisen voor toezicht op basiskwaliteit

In deze paragraaf staat de tweede onderzoeksvraag centraal: zijn de deugdelijkheidseisen bruikbaar voor het toezicht door de inspectie en in hoeverre kan de inspectie hiermee effectief toezicht houden op de basiskwaliteit? Voordat we deze vraag beantwoorden geven we eerst een toelichting op de waarderingskaders en de werkwijze van de inspectie. Vervolgens gaan we in op de relatie tussen de deugdelijkheidseisen en de waarderingskaders van de inspectie. Deze relatie geeft een beeld van de bruikbaarheid van de deugdelijkheidseisen voor het toezicht. Vervolgens gaan we in op (de ervaringen met) het toezicht door de inspectie op de basiskwaliteit.

3.2.1 Waarderingskaders

Bij het toezicht maakt de inspectie per onderwijssector gebruik van een waarderingskader. In deze kaders is beschreven wat de inspectie beoordeelt en waardeert. De waarderingskaders zijn opgebouwd rondom drie elementaire vragen over de betekenis van het onderwijs voor leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2019b):

- Leren ze genoeg? (onderwijsresultaten)
- Krijgen ze goed les? (onderwijsproces)
- Zijn ze veilig? (schoolklimaat)

Naast deze drie kwaliteitsgebieden hanteert de inspectie de kwaliteitsgebieden ‘kwaliteitszorg en ambitie’ en ‘financieel beheer’. Deze kwaliteitsgebieden zijn volgens de inspectie voorwaardelijk voor (het voortbestaan van) de kwaliteit. De inspectie definieert onderwijskwaliteit als het geheel van de prestaties van een school op de vijf kwaliteitsgebieden. Binnen elk kwaliteitsgebied worden meerdere standaarden onderscheiden. In tabel 3.4 geven we een overzicht van de kwaliteitsgebieden en standaarden.

Tabel 3.4 *Kwaliteitsgebieden en kwaliteitsstandaarden waarderingskaders inspectie (2019b, c en d)*

Kwaliteitsgebied ▪ standaard	Sector
Onderwijsproces	
▪ Aanbod	bo, sbo, (v)so, vo
▪ Zicht op ontwikkeling ¹⁸	bo, sbo, (v)so, vo
▪ Didactisch handelen	bo, sbo, (v)so, vo
▪ (Extra) ondersteuning	bo, vo
▪ Onderwijstijd	(v)so, vo
▪ Samenwerking	bo, sbo, (v)so, vo
▪ Praktijkvorming en stage	(v)so, vo
▪ Toetsing en afsluiting	bo, sbo, (v)so, vo
Schoolklimaat	
▪ Veiligheid	bo, sbo, (v)so, vo
▪ Pedagogische klimaat	bo, sbo, (v)so, vo
Onderwijsresultaten	
▪ Resultaten	bo, sbo, (v)so, vo

¹⁸ In de waarderingskaders voor het vo en (v)so heet deze standaard ‘Zicht op ontwikkeling en begeleiding’. Omwille van de leesbaarheid hanteren wij voor alle sectoren de term ‘zicht op ontwikkeling’.

Kwaliteitsgebied	Sector
▪ standaard	
▪ Sociale en maatschappelijke competenties	bo, sbo, (v)so, vo
▪ Vervolgsucces	bo, sbo, (v)so, vo
Kwaliteitszorg en ambitie	
▪ Kwaliteitszorg	bo, sbo, (v)so, vo
▪ Kwaliteitscultuur	bo, sbo, (v)so, vo
▪ Verantwoording en dialoog	bo, sbo, (v)so, vo
Financieel beheer	
▪ Continuïteit	bo, sbo, (v)so, vo
▪ Doelmatigheid	bo, sbo, (v)so, vo
▪ Rechtmatigheid	bo, sbo, (v)so, vo

Met behulp van het waarderingskader en een bijbehorende normering geeft de inspectie oordelen/waardering op drie niveaus: op het niveau van de standaarden, op het niveau van de kwaliteitsgebieden en op het niveau van de school in zijn geheel. De inspectie maakt daarbij een onderscheid tussen oordelen en waarderings. Oordelen hebben betrekking op het voldoen aan de wettelijke deugdelijkheidseisen. Bij eigen aspecten van kwaliteit geeft de inspectie waarderings. Daarnaast kan ook op het niveau van een standaard met deugdelijkheidseisen en op schoolniveau sprake zijn van een waardering; het betreft dan de waardering 'goed'. Het eindoordeel 'zeer zwak' is wettelijke genormeerd. Volgens de WPO (art. 10a) en de WVO (art. 23a1) is de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak als de leerresultaten ernstig en langdurig tekortschieten en er in verband met dit tekortschieten ook tekortkomingen zijn in de naleving van een of meer volgens de wet gegeven voorschriften. De wijze waarop de leerresultaten in het po beoordeeld worden, is vastgelegd in de Regeling leerresultaten PO 2020.¹⁹ Voor de beoordeling van de resultaten in het vo gebruikt de inspectie het Onderwijsresultatenmodel.²⁰ De inspectie heeft deze wettelijke normen vertaald naar een beoordeling volgens het waarderingskader. Volgens de WEC (art. 19a) is de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak als de school tekortschiet in de naleving van twee of meer krachtens deze wet gegeven voorschriften en de school als gevolg daarvan tekortschiet in het zorgdragen voor de veiligheid op school of het zodanig inrichten van het onderwijs dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelproces kunnen doorlopen dan wel tekortschiet in het afstemmen van het onderwijs op de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerlingen.

¹⁹ In 2020 is de eindtoets als gevolg van COVID-19 niet doorgegaan. Omdat de eindtoets gebruikt wordt voor het beoordelen van de resultaten heeft dat gevolgen voor de werkwijze van de inspectie. Voor meer informatie zie: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderwijsresultaten-primair-onderwijs/beoordeling-leerresultaten-p-na-niet-doorgaan-eindtoets-schooljaar-2019-2020>.

²⁰ Voor meer informatie zie: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderwijsresultatenmodel-vo>. Als gevolg van COVID-19 is het centraal examen in 2020 niet doorgegaan. Meer informatie over de gevolgen daarvan voor het beoordelen van de resultaten door inspectie is hier te vinden: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderwijsresultatenmodel-vo/beoordeling-onderwijsresultaten-na-vervallen-ce-2020>.

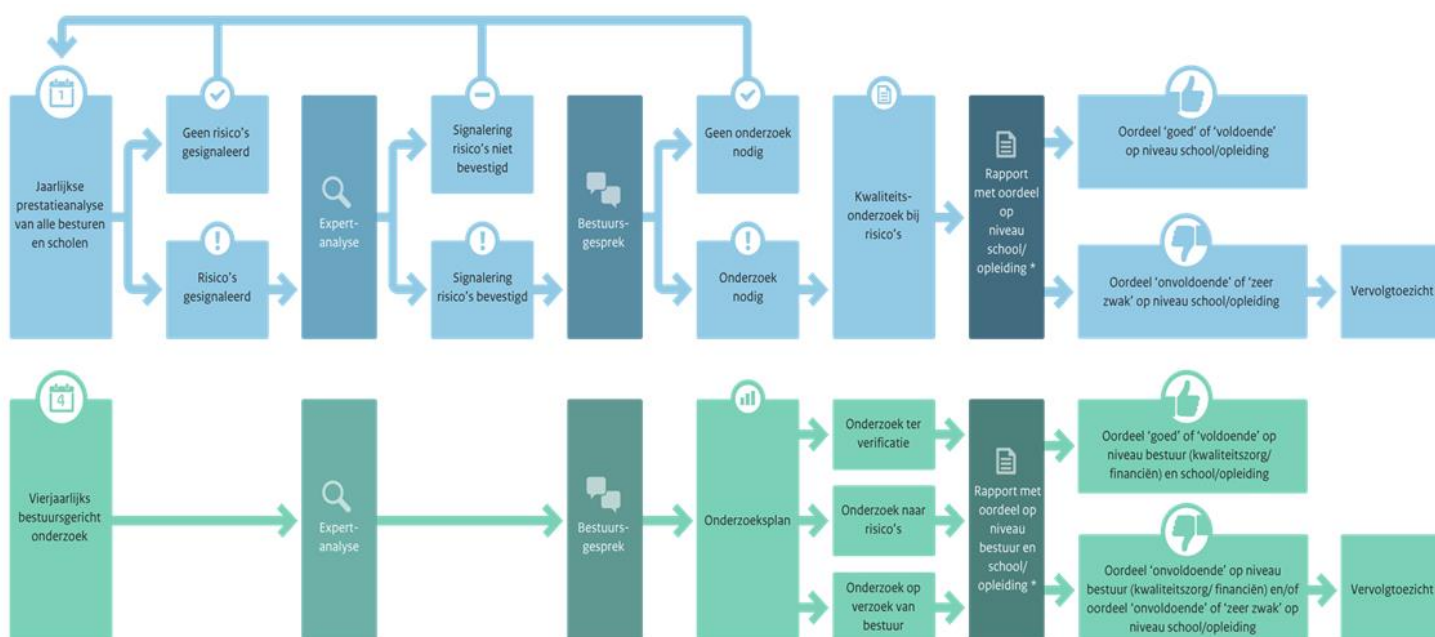
3.2.2 Werkwijze inspectie²¹

De kern van het toezicht door de inspectie bestaat uit de volgende vier onderdelen:

- Waarborgen van basiskwaliteit: omdat de samenleving erop moet kunnen vertrouwen dat het onderwijs van voldoende kwaliteit is, houdt de inspectie toezicht op de basiskwaliteit van besturen en scholen.
- Stimuleren tot beter: de inspectie wil actief bijdragen aan een verbetercultuur bij besturen en scholen en hen stimuleren de onderwijskwaliteit op een hoger plan te brengen.
- Eenduidig toezicht en toezicht op maat: de inspectie streeft ernaar het toezicht in de verschillende sectoren zoveel mogelijk gelijk te houden. Bij het toezicht sluit de inspectie aan op de eigen ambities van besturen en scholen.
- Aansluiten bij verantwoordelijkheid bestuur: het bestuur is verantwoordelijk voor de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs. Daarom kijkt de inspectie bij het toezicht naar bestuur en scholen gezamenlijk.

Het instellingstoezicht van de inspectie berust op twee pijlers: de jaarlijkse prestatieanalyse en het vierjaarlijks onderzoek. In figuur 3.1 treft u een schematische weergave aan van het instellingstoezicht.

Figuur 3.1 Schematische weergave instellingstoezicht (overgenomen uit *Inspectie van het Onderwijs, 2020e*)



Jaarlijkse prestatieanalyse

De jaarlijkse prestatieanalyse heeft betrekking op de waarborgfunctie en is gericht op het tijdig signaleren van risico's ten aanzien van de onderwijskwaliteit en het financieel beheer van besturen en scholen. De jaarlijkse prestatieanalyse start met een monitoring. Continue monitoring van signalen is een belangrijk onderdeel van deze monitoring. Verder kijkt de inspectie bij de prestatieanalyse naar onderwijsresultaten, financiële kengetallen, personele en materiële kosten en de ontwikkeling van de

²¹ Tenzij expliciet anders vermeld, is de beschrijving in deze paragraaf gebaseerd op de onderzoekskaders van de inspectie (2019b, c en d) en de voortgangsrapportages van het vernieuwde toezicht van de inspectie (2019a en 2020a).

leerlingpopulatie/studentaantallen. Voor zover aanwezig wordt ook andere beschikbare informatie, zoals onderzoeken naar veiligheid en tevredenheid, meegenomen.

Als uit de prestatieanalyse geen risico's blijken, wordt geen vervolgactie ondernomen. Bij vermoedens van risico's volgt een expertanalyse. Een expertteam van de inspectie met daarin kennis en deskundigheid op het terrein van data-analyse, onderwijskwaliteit en financieel beheer komt al dan niet tot een bevestiging van de vermoedens van tekortkomingen ten aanzien van de onderwijskwaliteit en het financieel beheer. Indien de vermoedens bevestigd worden of de expertanalyse geen uitsluitsel geeft, volgt een bestuursgesprek (eventueel in het kader van een op korte termijn al gepland vierjaarlijks onderzoek). Dit gesprek dient om te bepalen of de risico's bij het bestuur bekend zijn en zelf in staat is deze risico's aan te pakken. Op basis van het gesprek kan de inspectie vertrouwen hebben in de aanpak van het bestuur of besluiten een kwaliteitsonderzoek uit te voeren bij scholen.

Vierjaarlijks onderzoek

Het vierjaarlijks onderzoek bestaat uit onderzoek op het niveau van het bestuur en op het niveau van de scholen. Het bestuursniveau is het startpunt voor het onderzoek. Dit onderzoek is gericht op de kwaliteitszorg en het financieel beheer van het bestuur. Op schoolniveau zijn er drie soorten onderzoeken.

- Op schoolniveau wordt in elk geval *verificatieonderzoek* uitgevoerd. Dit onderzoek dient in de eerste plaats om te kijken of de informatie van het bestuur juist is en of de sturing op kwaliteit werkt. Daarnaast levert het ook informatie op over de kwaliteit van een school. Het verificatieonderzoek wordt gehouden bij een steekproef van scholen, waarbij rekening wordt gehouden met de inrichting van het bestuur en gestreefd wordt naar een evenwichtige verdeling over de scholen. Op deze scholen wordt in elk geval gekeken naar de standaarden van het kwaliteitsgebied 'kwaliteitszorg en ambitie'. Daarnaast wordt naar een beperkt aantal andere standaarden gekeken. Mocht de inspectie tijdens het verificatieonderzoek onverwachte risico's op schoolniveau constateren dan kan overgegaan worden tot een kwaliteitsonderzoek naar risico's.
- Op scholen waar risico's zijn gesignaleerd (tijdens de jaarlijkse prestatieanalyse, het bestuursonderzoek of het verificatieonderzoek) wordt een *kwaliteitsonderzoek naar risico's* uitgevoerd. Dit onderzoek moet duidelijk maken of er sprake is van wettelijke tekortkomingen of dat er voldaan wordt aan de basiskwaliteit.
- Op verzoek van het bestuur kan de inspectie bij een school een *onderzoek naar goed* uitvoeren.

Onderzoek naar overige wettelijke eisen

In de waarderingskaders van de inspectie voor de onderzoeken op bestuurs- en schoolniveau zijn niet alle deugdelijkheidseisen uit de sectorwetten opgenomen. Deugdelijkheidseisen die niet in de waarderingskaders zijn opgenomen, duidt de inspectie aan als 'overige wettelijke vereisten'. In jaarwerkplannen geeft de inspectie aan welke thema's en/of specifieke wettelijke vereisten ze in het kader van het toezicht onderzoekt. "Niet-naleving van (een of meer van) de overige wettelijke vereisten kan dan niet leiden tot een oordeel 'onvoldoende kwaliteit', of tot het oordeel 'zeer zwak'. Wel dient de school /het bestuur de tekortkoming binnen een door de inspectie te bepalen tijd te herstellen." (Inspectie van het Onderwijs, 2019b: 25).

3.2.3 Relatie deugdelijkheidseisen en waarderingskaders

In hoofdstuk 2 hebben we deugdelijkheidseisen omschreven als minimumeisen specifiek vanuit de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor een goed functionerend stelsel van onderwijsvoorzieningen. Uit de overzichten in bijlage 2 blijkt dat er een groot aantal

deugdelijkheidseisen is. Om de deugdelijkheidseisen te ordenen, maakt de inspectie gebruik van de eerder beschreven waarderingskaders. Uit de interviews blijkt dat veel bestuurders en schoolleiders door middel van het waarderingskader van de inspectie op de hoogte zijn van de deugdelijkheidseisen. Dit wordt als volgt toegelicht: *“Het waarderingskader is de operationalisatie van de deugdelijkheidseisen waar het veld mee werkt”* en *“Een onderdeel van het waarderingskader is de toelichting van de wettelijke eisen bij de kwaliteitsaspecten. Het is fijn om te weten waarop het gebaseerd is en goed om te weten dat de inspectie het niet allemaal zelf bedenkt.”* Bestuurders en schoolleiders die wel naar de deugdelijkheidseisen zelf kijken, werken overwegend met een ‘vernieuwend’ onderwijsconcept, bijvoorbeeld Agora of een ‘vernieuwende’ besturingsfilosofie, bijvoorbeeld intrinsieke motivatie centraal stellen en uitgaan van vertrouwen.

Bij de beschrijving van de standaarden maakt de inspectie een onderscheid tussen basiskwaliteit en eigen aspecten van kwaliteit. Bij de standaarden die betrekking hebben op deugdelijkheidseisen geeft de inspectie een omschrijving van de basiskwaliteit en een toelichting van de wettelijke eisen waarop deze omschrijving is gebaseerd. Bij de basiskwaliteit gaat het om waarborgen ofwel handhaven. “De norm voor de basiskwaliteit is dat een bestuur en zijn scholen voldoen aan de deugdelijkheidseisen ten aanzien van de onderwijskwaliteit, de kwaliteitszorg en het financieel beheer zoals wij die in het waarderingskader hebben opgenomen” (Inspectie van het Onderwijs, 2019a: 9-10).

De basiskwaliteit uit de waarderingskaders is te beschouwen als een operationalisatie van de deugdelijkheidseisen die gebruikt wordt voor het toezicht. We spreken van een operationalisatie omdat er geen sprake is van een één-op-één relatie tussen de deugdelijkheidseisen en de standaarden. Wettelijk is geregeld (WOT art. 13) dat de inspectie bij de ontwikkeling van de onderzoekskaders overleg moet voeren met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen. Naast deze afstemmingsoverleggen is de operationalisatie van de deugdelijkheidseisen in de onderzoekskaders gebaseerd op inzichten uit wetenschappelijk onderzoek en jarenlange toezichtervaring. De inspectie heeft de onderzoekskaders, samen met een verslag van de afstemmingsoverleggen, voorgedragen aan de minister, die ze heeft vastgesteld.

Ruimte voor interpretatie

Een nadere beschouwing van de waarderingskaders laat zien dat er bij de operationalisatie bij sommige standaarden meer interpretatie nodig is dan bij andere. Dit is ook uit de interviews naar voren gekomen. Er zijn standaarden waarbij relatief veel ruimte voor interpretatie is bij het maken van de vertaalslag van de deugdelijkheidseisen naar de standaarden. Dit speelt volgens meerdere geïnterviewden bij drie standaarden:

- Didactisch handelen: de vraag of leerlingen goed les krijgen is volgens de inspectie (2019b) een elementaire vraag voor de kwaliteit van onderwijs. Er staat echter nergens in de wet dat leraren goed les moeten geven. De onderbouwing van deze standaard is met name gebaseerd op de wettelijke eis dat het onderwijs zodanig wordt ingericht dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en dat het wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling/ontwikkelingsmogelijkheden van leerlingen (art. 8 lid 1 WPO, art. 2 lid 2 WVO en art. 11 lid 1 WEC).
- Kwaliteitscultuur: het belang van een kwaliteitscultuur wordt door de geïnterviewden breed onderschreven. In het funderend onderwijs is kwaliteitscultuur echter niet expliciet in de wet opgenomen. Bij deze standaard wordt nu onder meer verwezen naar verbetermaatregelen op basis van het kwaliteitszorgsysteem, die pas functioneren op het moment dat iedereen daarmee werkt, naar de professionalisering van personeel en naar de Code Goed bestuur. Besturen moeten

zich houden aan een Code Goed bestuur en eventuele afwijkingen daarvan moeten verantwoord worden in het jaarverslag.

- Veiligheid: scholen hebben een zorgplicht voor de veiligheid van leerlingen op school. De wettelijke eisen zijn met name procedureel van aard. Zo moeten scholen een veiligheidsmonitor hebben. In de wet staat echter niet wat de uitkomsten van de monitor moeten zijn (hoeveel procent van de leerlingen moet zich veilig voelen) of wat een school moet doen met de resultaten die uit de monitor komen.

Bij de standaard 'kwaliteitscultuur' zijn de meningen verdeeld over de vraag of de deugdelijkheidseisen moeten worden aangevuld of aangescherpt. Uit een evaluatie van de inspectie (2020a) komt naar voren dat inspecteurs deze standaard lastig te beoordelen vinden. Volgens de inspectie zouden onderdelen van kwaliteitscultuur steviger verankerd kunnen worden in de wet. Daarbij wordt gewezen op het eerder genoemde verschil tussen het funderend onderwijs en het mbo wat betreft de eisen aan kwaliteitscultuur. Volgens de inspectie (2019f) betreft dit verschil eisen met betrekking tot onderwijskundig leiderschap en het aanspreekbaar zijn opgemaakte afspraken. Ook een deel van de landelijke stakeholders, besturen en schoolleiders is voorstander van het aanscherpen van de wettelijke eisen met betrekking tot kwaliteitscultuur. Zij vinden deze belangrijker dan de meer procedurele eisen aan een stelsel van kwaliteitszorg of vinden deze laatste zelfs overbodig. *"Je hebt geen kwaliteitszorgsysteem nodig om kwaliteitszorg te kunnen garanderen. Het zit niet in een kwaliteitszorgsysteem en bovenschols verantwoord, maar het gaat om de dialoog aangaan en een lerende cultuur."* Bovendien geven enkelen bestuurders en schoolleiders uit het po aan dat de procedurele eisen aan kwaliteitszorg onterecht in het nadeel van kleine besturen kunnen uitpakken. *"Grote besturen hebben kwaliteitsmedewerkers en die kunnen mooie modellen, schema's en dashboards maken, waardoor het lijkt alsof ze heel goed zicht hebben op de kwaliteit. Kleinere besturen hebben daar de mankracht niet voor, maar hebben vaak wel een beter zicht op de kwaliteit van de een, twee of drie scholen die onder hun bestuur vallen."* Een ander deel van de landelijke stakeholders, besturen en schoolleiders is niet van mening dat er voor kwaliteitscultuur meer deugdelijkheidseisen moeten komen. *"Kwaliteitscultuur is heel essentieel voor de professionaliteit van een schoolbestuur. Het is wat mij betreft een verkeerde reflex om alles ook maar meteen in de wet te zetten en daarmee het toezicht zwaarder te maken. Dit is vooral een opdracht voor de sector zelf: besturen moeten zich professionaliseren."*

Bij de overige standaarden waar ruimte is voor interpretatie (didactisch handelen en veiligheid) is de mening van de geïnterviewden overwegend dat de deugdelijkheidseisen niet hoeven te worden uitgebreid of aangescherpt. Hiervoor zijn volgens hen meerdere redenen. In de eerste plaats hechten de geïnterviewden veel waarde aan terughoudendheid bij het stellen van deugdelijkheidseisen. Een rector-bestuurder vat dit als volgt samen: *"Ik ben huiverig voor een nog meer gedetailleerde beschrijving. Ik ben meer van de ruimte zoeken en daar een transparant verhaal over naar buiten vertellen."* De Onderwijsraad (2019) licht als volgt toe waarom er sprake moet zijn van terughoudendheid. De overheid heeft de grondwettelijke taak om onderwijskwaliteit te waarborgen. Vanuit deze taak worden er wettelijke eisen gesteld aan besturen en scholen. Dat veronderstelt dat de overheid een opvatting heeft over onderwijskwaliteit. Tegelijkertijd is ook de vrijheid van onderwijs, die beschermt tegen overheidsbemoedenis, wettelijk gewaarborgd. De gedachte is nog steeds dat de overheid terughoudend moet zijn met stellen van deugdelijkheidseisen.

De tweede reden voor het niet stellen van nieuwe deugdelijkheidseisen of aanscherpen van bestaande eisen is dat er volgens de geïnterviewden sprake moet zijn van een juiste balans tussen duidelijkheid van

de wettelijke eisen en normen aan de ene kant en ruimte voor maatwerk in de praktijk aan de andere kant. Bij bijvoorbeeld didactisch handelen is niet eenduidig aan te geven wat er eventueel in de wet zou moeten komen, want iedere leraar is anders en elke klas is anders. Het gaat om de interactie tussen leraar en leerlingen. Het is, los van alle politieke opvattingen over wat de inspectie en de overheid het onderwijs mogen voorschrijven, moeilijk om daar een eenduidige norm voor te vinden, die in alle gevallen toepasbaar is. *“Het is lastig om een norm te vinden die op alle gevallen toepasbaar is. Want als je het te strak regelt dan zijn er onderwijsvormen die er buiten kunnen vallen. Dat wil je ook niet.”* Bovendien brengen striktere normen het risico met zich mee dat de inspectie gaat werken met ‘afvinklijstjes’. Uit de interviews wordt duidelijk dat het veld daar geen behoefte aan heeft; juist de ruimte voor een open gesprek wordt gewaardeerd.

De laatste reden voor het niet aanvullen of aanscherpen van de deugdelijkheidseisen met betrekking tot de genoemde standaarden is dat discussies over de wettelijke basis (voor met name (eind)oordelen ‘onvoldoende’ of ‘zeer zwak’) volgens de geïnterviewden eerder uitzondering zijn dan regel. Uit recent onderzoek blijkt dat inspecteurs bezig zijn met deze vraag. “Inspecteurs zelf vragen zich bij het opstellen van het rapport af: kunnen we echt tot deze uitspraak komen op basis van deze waarnemingen/bevindingen en hebben we valide argumenten” (Honingh e.a., 2020: 29). Dit wordt in verband gebracht met open normen en het onderscheid tussen wettelijke eisen en bovenwettelijke waarderungen. Indien de inspectie en een bestuur het niet eens worden over de interpretatie van de inspectie kan dit leiden tot een rechtszaak. Op basis daarvan ontstaat jurisprudentie die meer zicht geeft op de juistheid van bepaalde interpretaties. We lichten dit toe aan de hand van twee uitspraken. In een recente uitspraak is de rechter van mening dat de inspectie terecht tekortkomingen heeft geconstateerd bij de standaard ‘didactisch handelen’ omdat het didactisch handelen van onvoldoende kwaliteit is om een ononderbroken ontwikkelingsproces mogelijk te maken en het onderwijs af te stemmen op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen (ECLI:NL:RBMNE:2019:6262). Hiermee bevestigt de rechter de wettelijke onderbouwing van deze standaard door de inspectie. Een tweede voorbeeld betreft een uitspraak van de rechter waarin de discussie tussen de inspectie en schoolbesturen zich toespitst op de vraag of wat de scholen aanbieden voor een vak moet worden aangemerkt als zelfstudie (ongeoorloofd) of als afstandsonderwijs (onder voorwaarden geoorloofd). In hoger beroep worden de schoolbesturen in het gelijk gesteld. Argumenten hiervoor zijn dat om te voldoen aan de voorwaarden voor afstandsonderwijs geen rechtstreekse overeenkomst nodig is tussen een bestuur en een leraar, maar dat ook een keten van overeenkomsten hierin kan voorzien en dat geen centrale (klassikale) inroostering nodig is (ECLI:NL:GHDHA:2020:277). Op basis van deze uitspraak is zelfstudie volgens de inspectie een onderwerp waarvoor in de wet meer aandacht nodig is.

Onvoldoende wettelijke basis

Uit ons onderzoek komen vier standaarden naar voren waarbij de deugdelijkheidseisen de inspectie onvoldoende wettelijke basis bieden voor effectief toezicht. Het gaat om:

- financiële continuïteit;
- financiële doelmatigheid;
- aanbod, in het bijzonder burgerschapsonderwijs;
- sociale en maatschappelijke competenties, uitsluitend voor (v)so.

Naar aanleiding van de eerste evaluatie van de deugdelijkheidseisen heeft de inspectie aangegeven dat de standaard ‘financiële continuïteit’ in het funderend onderwijs beter geborgd zou moeten worden dan nu het geval is (TK, 2015-2016b). De sectorwetten bevatten onvoldoende wettelijke grondslag voor toezicht op deze standaard. In de waarderingskaders licht de inspectie dit als volgt toe: “In het kader van

de evaluatie van de deugdelijkheidseisen in het funderend onderwijs heeft de inspectie geconstateerd dat het aspect van financiële continuïteit beter geborgd zou moeten worden in sectorale wetgeving voor het funderend onderwijs. Het wetsvoorstel Actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs (...) bevat een aanpassing op dit gebied en zal leiden tot een uitbreiding of aanpassing van de onder de basiskwaliteit opgenomen elementen en ook handhaving op dit punt is dan mogelijk. Tot (in ieder geval) augustus 2021 richt de inspectie zich nog op haar stimulerende taak op dit gebied en zal alleen een Onvoldoende worden gegeven als een bestuur niet voldoet aan de op dit moment onder de basiskwaliteit opgenomen elementen” (Inspectie van het Onderwijs, 2020d: 5). Inmiddels is de Wet actualisering deugdelijkheidseisen aangenomen door zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer. Met betrekking tot de financiële continuïteit wordt in de WPO, de WVO en de WEC een nieuw artikel opgenomen met betrekking tot het beheer van middelen: “Het bevoegd gezag beheert de middelen van de school op zodanige wijze dat het voortbestaan van de school is verzekerd” (art. 148b WPO, art.99b WVO en art. 143b WEC).

Ook voor de standaard ‘financiële doelmatigheid’ bieden de deugdelijkheidseisen nog onvoldoende wettelijke basis voor effectief toezicht door de inspectie. In de waarderingskaders licht de inspectie dit als volgt toe: “De Bekostigingsbesluiten WPO, WEC en WVO bevatten bepalingen die het mogelijk maken de bekostiging lager vast te stellen als is vastgesteld dat sprake is van ondoelmatige aanwending van de bekostiging.” Op 23 november 2016 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2016:3112) dat er geen bekostigingssanctie kon worden opgelegd, omdat er geen wettelijke basis bestond voor het toepassen van een correctie op de bekostiging wegens ondoelmatige besteding. Om alsnog te voorzien in deze wettelijke basis, worden de bepalingen die toezien op doelmatigheid in de Bekostigingsbesluiten naar wetsniveau getild en opgenomen in de sectorwetten van het funderend onderwijs. Dit wordt geregeld in het wetsvoorstel Actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs (...). Tot die tijd richt de inspectie zich op haar stimulerende taak op dit gebied en zal alleen een Onvoldoende worden gegeven als een bestuur niet voldoet aan de op dit moment onder de basiskwaliteit opgenomen elementen (Inspectie van het Onderwijs, 2020c: 28-29). In de recent aangenomen Wet actualisering deugdelijkheidseisen is in elke sectorwet een nieuw artikel opgenomen dat de minister de bevoegdheid geeft een onderzoek te doen (instellen) naar onder meer de rechtmatigheid van de bestedingen en de doelmatigheid van het beheer van de school (art. 175 WPO, art. 103a3 WVO en art. 161 WEC). Tevens regelt dit artikel dat op grond van het betreffende onderzoek correcties van de bekostiging kunnen worden aangebracht en dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de manier waarop wordt vastgesteld of er sprake is van evident ondoelmatige bekostiging.

De derde standaard waarvoor de deugdelijkheidseisen onvoldoende wettelijke basis bieden voor het toezicht door de inspectie, betreft burgerschapsonderwijs. Dit illustreren we aan de hand van een voorbeeld. Sinds maart 2019 is er in de media veel aandacht geweest voor het Cornelius Haga Lyceum.²² Naar aanleiding van een brief van de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid heeft de inspectie onderzoek gedaan op de school. “Met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs concludeert de inspectie dat de school onvoldoende invulling geeft aan de wettelijke opdracht tot bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, en onvoldoende aandacht schenkt aan mogelijke risico’s die leerlingen in dat verband lopen. De inspectie heeft het onderwijsaanbod daarom als onvoldoende beoordeeld (Inspectie van het Onderwijs, 2019e: 2). Ook de financiële rechtmatigheid en continuïteit werden door de inspectie als onvoldoende beoordeeld. Het bestuur van de school gaat in

²² Zie voor een overzicht: <https://nos.nl/artikel/2319421-uitspraak-haga-lyceum-hoe-zit-het-met-de-omstreden-school.html>.

beroep tegen de openbaarmaking van het betreffende inspectierapport. In een kort geding in juli 2019 wordt het gevorderde verbod op openbaarmaking afgewezen. De rechter stelt onder meer dat het oordeel van de inspectie over het burgerschapsonderwijs rechtmatig is (ECLI:NL:RBDHA:2019:6860). In hoger beroep eist het bestuur dat het inmiddels openbaar gemaakte rapport verwijderd wordt van openbare websites en zonder aanpassingen niet opnieuw openbaar wordt gemaakt. In december 2019 wordt dit verzoek wederom afgewezen (ECLI:NL:GHDHA:2019:3446). Op basis van het inspectierapport heeft de minister geoordeeld dat er sprake is van ernstig bestuurlijk tekortschieten. Daarom heeft hij een aanwijzing zoals bedoeld in art. 103g WVO opgelegd, die inhoudt dat het bestuur zijn taken over moet dragen aan een interim-bestuur. Ook tegen deze aanwijzing gaat het bestuur in beroep. Deze keer, in januari 2020, verklaart de rechtbank het beroep gegrond. De rechtbank stelt onder meer dat het bestuur “met het op de school gegeven onderwijs in elk geval op enige wijze invulling heeft gegeven aan de burgerschapsopdracht. (...) In essentie komen de verwijten van de minister er op neer dat SIO méér zou moeten doen en op een andere manier invulling zou moeten geven aan de burgerschapsopdracht. (...) De eisen die de minister aan SIO wil stellen, reiken verder dan waartoe de burgerschapsopdracht van artikel 17 van de WVO strekt. Het verwijt van de minister dat de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs op de school tekortschiet, is dan ook niet terecht” (ECLI:NL:RBAMS:2020:226). Deze uitspraak is nog niet onherroepelijk omdat er nog beroepsmogelijkheden open staan.

In de periode van de hiervoor beschreven rechtszaken is in de Tweede Kamer een Wetsvoorstel aanscherping burgerschapsopdracht voor het funderend onderwijs ingediend (TK, 2019-2020d), dat al in 2017 was aangekondigd. Uit de Memorie van Toelichting wordt duidelijk dat er drie samenhangende aanleidingen zijn voor het wetsvoorstel (TK, 2019-2020e):

- scholen krijgen te weinig richting mee bij de invulling van de burgerschapsopdracht;
- er is bij scholen onvoldoende zicht op de effectiviteit van hun burgerschapsonderwijs;
- de burgerschapsopdracht is te weinig verplichtend, waardoor de inspectie onvoldoende handvatten heeft voor handhaving.

Het voorstel beoogt de wet op deze punten aan te scherpen. Het voorstel is nog in behandeling bij de Tweede Kamer en wordt na het zomerreces plenair behandeld. De afgelopen tijd hebben Kamerleden naar aanleiding van het voorstel onder meer vragen gesteld over de verhouding tussen de burgerschapsopdracht en de vrijheid van onderwijs en over de garanties die het voorstel biedt om in de toekomst sneller in te kunnen grijpen bij casussen als het Cornelius Haga Lyceum (TK, 2019-2020f).

De laatste standaard die wij hier bespreken zijn de sociale en maatschappelijke competenties. Deze standaard wordt door de inspectie uitsluitend voor het (voortgezet) speciaal onderwijs (v)so tot de basiskwaliteit gerekend. Geïnterviewden die betrokken zijn bij het (v)so geven aan dat de wettelijke basis voor deze standaard erg dun is dan wel ontbreekt. De WEC, of onderliggende regelgeving, geeft volgens hen geen eisen voor de resultaten die scholen moeten behalen op dit gebied. Geïnterviewden lijken het erover eens dat dergelijke competenties van groot belang zijn, met name voor leerlingen uit het (v)so. “*Waar het echt om gaat is de mate waarin vso-leerlingen de vaardigheden hebben om een vervolgstudie, werk of dagbesteding te gaan doen.*” De vraag is of en hoe dit kan worden opgenomen in de wettelijke eisen. Het betreft immers zaken die niet goed objectief te meten zijn.

Niet of minder noodzakelijk voor onderwijskwaliteit

Eerder hebben we beschreven dat de overheid terughoudend moet zijn met het stellen van deugdelijkheidseisen. Het uitgangspunt is dat deugdelijkheid gaat over minimumnormen en dat eisen noodzakelijk moeten zijn om kwaliteit te waarborgen (Onderwijsraad, 2019). In hoofdstuk 2 hebben we toegelicht dat onderwijskwaliteit een moeilijk af te bakenen begrip is. We hebben daarom in de

interviews gevraagd of er deugdelijkheidseisen zijn die niet (meer) noodzakelijk zijn voor het borgen van de basiskwaliteit.

De landelijke stakeholders, bestuurders en schoolleiders geven bij een aantal deugdelijkheidseisen aan dat deze volgens hen niet noodzakelijk zijn voor basiskwaliteit dan wel dat zij daar twijfels bij hebben. In alle sectoren noemen zij relatief vaak de deugdelijkheidseisen met betrekking tot onderwijstijd (art. 8 lid 9 WPO, art. 6g, 6g1 en 11c WVO en art. 12 en 25 WEC). Een landelijke stakeholder zegt hierover: *“De kwantitatieve eisen die aan onderwijstijd én onderwijsdagen worden gesteld mogen minder stringent en flexibeler worden.”* Een bestuurder geeft aan: *“Een wettelijk minimum aantal uren heeft eerder een beperkende uitwerking dan dat het bevorderend is voor de kwaliteit van onderwijs.”* Een bestuurder in het vo vraagt zich af of en hoe snel de eisen gaan veranderen naar aanleiding van COVID-19. *“Als wij deels door willen gaan met digitaal onderwijs, telt dat nu niet of maar heel beperkt als onderwijstijd. De wet wijzigen zal lang duren en het is de vraag hoe de inspectie daar in de tussentijd mee omgaat.”* Ook uit de eerste evaluatie van de deugdelijkheidseisen bleek bij de WPO dat er twijfels waren bij de noodzakelijkheid van de regels met betrekking tot onderwijstijd. *“De regels zijn vrij gedetailleerd uitgewerkt, niet altijd is helder hoe deze details ten goede komen aan de onderwijskwaliteit. Bijvoorbeeld de vraag hoeveel vierdaagse schoolweken een school in een jaar mag geven, en welke vrije dagen daar wel en niet onder vallen”* (TK, 2015-2016b: 6-7).

Een tweede verplichting waarbij men niet overtuigd is van de noodzaak voor de basiskwaliteit betreft de wettelijke eis voor het afnemen van een eindtoets in het bo en het (v)so (art. 9b WPO en art. 18b WEC). Het afnemen van een eindtoets levert volgens enkele geïnterviewden uit het bo geen bijdrage aan de kwaliteit van het onderwijs. Bovendien is de eindtoets slechts een momentopname, terwijl scholen op basis van hun leerling- en onderwijsvolgsysteem een compleet beeld hebben van de ontwikkeling van een leerling. *“Ik zie de eindtoets eerder als een verplichting omdat de regering wil weten hoe de scholen ervoor staan en de inspectie wil scholen daar op kunnen beoordelen.”*

In de derde plaats wijzen geïnterviewden uit of betrokken bij het (v)so erop dat de verplichting om landelijk genormeerde toetsen af te nemen niet passend is voor hun leerlingenpopulatie (art. 11 lid 7 en 8 WEC). *“Deze toetsen liggen buiten het bereik van onze leerlingen.”* De vraag die zich dan voordoet is hoeverre de wettelijke verplichting een bijdrage kan leveren aan het volgen van de ontwikkeling van leerlingen en daarmee aan de kwaliteit van het onderwijs.

Verder zijn er deugdelijkheidseisen die door een of enkele van de geïnterviewde landelijke stakeholders of bestuurders genoemd worden als niet of minder noodzakelijk voor de basiskwaliteit. Het betreft de volgende eisen.

- Een evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding (art. 30 WPO, art. 32d WVO en art. 30 WEC). Deze eis is volgens een landelijke stakeholder niet bepalend voor de kwaliteit van onderwijs.
- De wettelijke eis om als bevoegd gezag in overleg met de leraren een professioneel statuut op te stellen (art. 31a WPO, 32e WVO en 31a WEC) lijkt niet essentieel voor basiskwaliteit. *“De toegevoegde waarde daarvan wordt in het vo bij de lycea over het algemeen nog wel gezien, maar als ik in het po en het vmbo kijk, dan wordt dat veel minder als nuttig ervaren.”*
- De wettelijke eis om voor elk personeelslid een bekwaamheidsdossier te hebben (art. 32b WPO, art. 37a WVO en art. 32b WEC) is op de manier waarop het nu is uitgewerkt vooral een bureaucratische eis.

Tot slot plaatsen enkele landelijke stakeholders en bestuurders de vraag naar de noodzakelijkheid van de huidige deugdelijkheidseisen in een breder perspectief. Zij wijzen daarbij op de internationale positie van Nederlandse leerlingen binnen PISA wat betreft de resultaten voor taal en rekenen. *“Deze positie is de afgelopen jaren verslechterd. Dat komt niet overeen met de oordelen van de inspectie op schoolniveau. Dan kun je je afvragen of de deugdelijkheidseisen in voldoende mate afdekken wat je eigenlijk zou willen zien.”*

3.2.4 Toezicht op de basiskwaliteit

Het toezicht van de inspectie heeft, zoals eerder gezegd, zowel een waarborgende als een stimulerende functie. Bij het toezicht op de basiskwaliteit gaat het om de waarborgende functie van het toezicht. Daarvoor zijn met name de jaarlijkse prestatieanalyse en het kwaliteitsonderzoek naar risico's van belang, terwijl ook het verificatieonderzoek een rol kan spelen.

Jaarlijkse prestatieanalyse

De jaarlijkse prestatieanalyse is een cruciaal onderdeel van het toezicht op de basiskwaliteit. Deze dient namelijk om risico's ten aanzien van de onderwijskwaliteit en het financieel beheer van besturen en scholen tijdig te signaleren. De Auditdienst Rijk (2018) heeft twee aanbevelingen gedaan om het tijdig opsporen van risico's te versterken:

- Benut als inspectie systematisch de meldingen en signalen van leerlingen, ouders en docenten onder meer door deze meer zichtbaar te maken in het datawarehouse van de inspectie en door te spiegelen met de werkwijze van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd waar een grote inspanning is gezet op het afhandelen van signalen.
- Werk toe naar risicodetectie op basis van het totaalbeeld van een onderwijsinstelling en haar omgeving.

In de meest recente evaluatie van de inspectie (2020a) is te lezen dat de inspectie naar aanleiding van deze aanbeveling het afgelopen jaar heeft gewerkt aan het versterken van het gebruik van signalen, zodat ze daar adequaat op kan reageren. *“Afhankelijk van het signaal nemen we contact op met het bestuur en/of de school. Als dat nodig is, voeren we een onderzoek op locatie uit. Daarnaast worden signalen in samenhang bekeken per bestuur (Inspectie van het Onderwijs, 2020a: 10). Verder onderzoekt de inspectie de toepasbaarheid van algoritmische voorspellingsmodellen voor risicobeoordeling in het onderwijstoezicht (Inspectie van Onderwijs: 2020e).*

Verder wijzen enkele geïnterviewden uit het bo en (v)so erop dat de inspectie bij de jaarlijkse prestatieanalyse kijkt naar aspecten die wettelijk gezien niet meegenomen mogen worden bij het bepalen of een school zeer zwak is. Het is volgens hen dan ook niet goed om deze aspecten wel te gebruiken om risicoscholen op te sporen. De aspecten waarop zij doelen zijn:

- De plaats na drie jaar in het vervolgonderwijs bij de prestatieanalyse van basisscholen. Op de website van de inspectie is te lezen dat deze indicator mee wordt genomen in de jaarlijkse prestatieanalyse.²³ In het waarderingskader behoort deze indicator tot de standaard 'vervolgsucces'. Daarbij is te lezen: *“Geen wettelijke eisen”* (Inspectie van het Onderwijs, 2019b: 20).
- De jaarlijkse vragenlijst voor (v)so-scholen voor het bevragen van de opbrengstgegevens. Volgens de website van de inspectie maakt een analyse van resultaten onderdeel uit van de jaarlijkse

²³ Zie hiervoor: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/werkwijze-van-de-inspectie/jaarlijkse-prestatieanalyse>.

prestatieanalyse in (v)so.²⁴ Bij de bijstelling van het waarderingskader per 1 augustus 2020 geeft de inspectie echter aan dat de WEC geen basis geeft om de leerresultaten te betrekken bij het oordeel zeer zwak (Inspectie van het Onderwijs, 2020d).

Zoals gezegd dient de jaarlijkse prestatieanalyse voor het tijdig opsporen van risicoscholen en geeft deze daarmee formeel geen oordeel over scholen. Mede op basis van de risicoanalyse kan worden besloten een kwaliteitsonderzoek naar risico's uit te voeren. Dit onderzoek leidt wel tot een oordeel. Enkele geïnterviewden uit bo en (v)so vragen zich af waarop de aspecten waarnaar bij de prestatieanalyse wordt gekeken zijn gebaseerd en wat de relatie is met de deugdelijkheidseisen en kwaliteitsaspecten die van toepassing zijn bij 'zeer zwak'.

Kwaliteitsonderzoek naar risico's en verificatieonderzoek

Een kwaliteitsonderzoek naar risico's moet duidelijk maken of er sprake is van wettelijke tekortkomingen of dat er voldaan wordt aan de basiskwaliteit. De bruikbaarheid van de standaarden uit het waarderingskader voor het toezicht op de deugdelijkheidseisen hebben we beschreven in paragraaf 3.2.1. Aanvullend is het de vraag of de standaarden en oordelen van de inspecteurs betrouwbaar zijn. Scholen die van de inspectie een eindoordeel 'onvoldoende' of 'zeer zwak' krijgen, moeten erop kunnen vertrouwen dat dit oordeel betrouwbaar is. In het zogenaamde fairnessonderzoek heeft de inspectie de betrouwbaarheid van de waarderingskaders en de oordelen van de inspecteurs onderzocht (Inspectie van het Onderwijs, 2020b). Het onderzoek laat zien dat de inspectie betrouwbaar oordeelt en dat er een voldoende scherpe cesuur is. Wat betreft de cesuur vraagt de inspectie zich af of de lat bij de standaarden 'kwaliteitscultuur' en 'verantwoording en dialoog' niet te laag ligt. Dat zou volgens de inspectie verklaard kunnen worden doordat de wet betrekkelijk weinig eisen stelt met betrekking tot deze standaarden.

Met betrekking tot de normering komen uit de interviews twee aandachtspunten naar voren. Het eerste aandachtspunt heeft betrekking op leerlingen die een deel van het onderwijs op een andere school volgen dan op de school waar zij zijn ingeschreven (symbiose). Volgens de website van de inspectie kan bij symbiose een maximum van 60 procent van het lesprogramma op een andere school plaatsvinden.²⁵ De sectorwetten geven echter geen maximum (art. 15 WPO, art. 6h WVO en art. 26 WEC). Het tweede aandachtspunt heeft te maken met de normering van leerresultaten. Sommige schoolleiders vinden het onduidelijk waar de normeringen voor cognitieve aspecten op zijn gebaseerd en wat de reden is om de normen aan te passen. De onduidelijkheid betreft met name de manier waarop de leerlingenpopulatie/context meetelt in de beoordeling.

De verificatieonderzoeken op schoolniveau hebben een ander doel dan de kwaliteitsonderzoeken naar risico's, namelijk kijken of de informatie van het bestuur juist is en of de sturing op kwaliteit werkt. Mocht de inspectie tijdens het verificatieonderzoek onverwachte risico's op schoolniveau constateren dan kan overgegaan worden tot een kwaliteitsonderzoek naar risico's. Hiermee krijgt het verificatieonderzoek ook een rol in het kader van de waarborgfunctie. Uit de evaluatie van de inspectie blijkt dat "een deel van de inspecteurs aangeeft dat het lastig is dat het onderzoek gericht is op zowel het verifiëren van de kwaliteitszorg van het bestuur als op het beoordelen van de school" (Inspectie van het Onderwijs, 2020a: 34).

²⁴ Zie voor meer informatie de in de vorige voetnoot genoemde website en ook: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/toezicht-op-onderwijsresultaten/onderwijsresultaten-vso>.

²⁵ Zie hiervoor: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/speciaal-onderwijs/wet-en-regelgeving/symbioseregeling-speciaal-onderwijs>.

Uit eigen evaluaties van de inspectie blijkt dat het veld het toezicht positief beoordeelt (Inspectie van het Onderwijs 2019a en 2020a). Verder komen uit zowel de eigen evaluaties van de inspectie als een recente effectstudie van het onderwijstoezicht (Honingh e.a., 2020) een aantal verbeterpunten naar voren. Deze hangen vooral samen met de combinatie van de twee functies van het toezicht: waarborgen en stimuleren. De evaluaties van de inspectie (2019a en 2020a) laten zien dat het onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en eigen kwaliteitsaspecten niet altijd helder is voor het veld. De effectstudie bevestigt deze bevinding en voegt eraan toe dat beide functies in de praktijk lastig te verenigen zijn. “Het grootste ongemak lijkt te bestaan door de dubbele ambitie om te waarborgen en stimuleren. Bij het waarborgen horen duidelijke vaststaande normen die niet mis te verstaan zijn en daarom ook veel helderheid bieden bij de onderwijsorganisaties (de onder toezicht staande). Daar tegenover staat dat het stimuleren en aanzetten tot verdere verbeteringen juist vraagt dat de inspecteur zich inleeft, oog heeft voor een ander perspectief en uitgaat van richtlijnen in plaats van strakke kaders. Beide stijlen, respectievelijk een *rule-based* stijl en een *principle-based* stijl, kunnen op gespannen voet staan. In de praktijk zien we dit terug en groeit het wantrouwen, juist omdat de toezichthouder als onvoorspelbaar ervaren wordt” (Honingh e.a., 2020: 85). Ook een deel van de geïnterviewde landelijke stakeholders, bestuurders en schoolleiders wijst op de spanning tussen waarborgen en stimuleren. Sommigen gaan zelfs zo ver dat ze deze combinatie niet mogelijk of wenselijk vinden. *“Handhaven en stimuleren vind ik niet te combineren. Er is een instituut nodig dat met harde hand ingrijpt als het echt fout gaat en dat kan nooit hetzelfde instituut zijn dat ook zegt wat ben je goed bezig. Want dan houd je de principes die op angst gebaseerd zijn. Niet de wortel en stok in één hand. Want dan krijg je perverse prikkels.”* Zij zijn van mening dat de inspectie alleen ‘oordelen’ moet geven in het kader van de waarborgende taak. *“De vraag die de inspectie moet beantwoorden is of voldaan wordt aan de deugdelijkheidseisen. Op deze vraag zijn maar twee antwoorden mogelijk: of je voldoet wel óf je voldoet niet. Bij de waardering goed gaat het om een heel andere benadering dan bij de controlerende functie; waardering goed is veel inhoudelijker en subjectiever. Het stimulerende karakter zit met name in de gesprekken.”*

De effectstudie laat zien dat het nog te vroeg is om daadwerkelijke effecten vast te stellen (Honingh e.a., 2020). Een interessante vraag in dit verband is volgens ons wat het effect van de huidige werkwijze van het toezicht is op het waarborgen van de basiskwaliteit.

Tot slot wijzen de geïnterviewde schoolleiders uit het (v)so erop dat het toezicht zich in hun sector niet kan beperken tot onderwijs, maar dat er geïntegreerd dan wel multidisciplinair toezicht nodig is. *“De samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp is in toenemende mate van belang. Dan kan niet volstaan worden met toezicht op het onderwijs.”*

4 Brede kwaliteit

In dit hoofdstuk staat de verkenning centraal naar de verhouding tussen de deugdelijkheidseisen en kwaliteit in breder perspectief. We geven antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

3. In hoeverre doen het geheel van deugdelijkheidseisen en de wijze waarop toezicht wordt gehouden recht aan brede onderwijsdoelen en eigen aspecten van kwaliteit?
4. Waarom besteden besturen en scholen wel of geen aandacht aan brede onderwijsdoelen en eigen aspecten van kwaliteit?

4.1 Ruimte voor brede onderwijsdoelen en eigen aspecten van kwaliteit

In deze paragraaf staat de derde onderzoeksvraag centraal. Voordat we deze vraag beantwoorden, lichten we eerst kort toe wat wordt verstaan onder brede onderwijsdoelen. Hetzelfde doen we voor de eigen aspecten van kwaliteit.

Brede onderwijsdoelen en eigen aspecten van kwaliteit

Het onderwijs heeft een brede opdracht: het dient verschillende doelen. Kernfuncties van het onderwijs die worden onderscheiden zijn – zoals reeds is aangehaald in hoofdstuk 2 – kwalificatie, socialisatie, en persoonsvorming (Onderwijsraad, 2016). De brede onderwijsdoelen zijn opgenomen in de WPO (art. 2, art. 8 lid 2 en 3), WVO (art. 7, 8, 9, 10a en 17) en de WEC (art. 11 lid 3 en 4). In de wetten staat tevens beschreven aan welke doelen besturen/scholen in elk geval aandacht dienen te besteden. De cognitieve doelen, behorend bij de kernfunctie kwalificatie, zijn in de sectorwetten en de onderliggende regelgeving het meest uitgewerkt. De wijze waarop de leerresultaten in het vo beoordeeld worden, is vastgelegd in de Regeling leerresultaten PO 2020. Voor de beoordeling van de resultaten in het vo gebruikt de inspectie het Onderwijsresultatenmodel.²⁶

In de waarderingskaders van de inspectie zijn de doelen van het onderwijs opgenomen bij het kwaliteitsgebied 'onderwijsresultaten'. Tot dit kwaliteitsgebied behoren drie standaarden: resultaten, sociale en maatschappelijke competenties en vervolgsucces.

Kwaliteitsgebied: Onderwijsresultaten (Inspectie van het Onderwijs, 2019b, c en d)

OR1. Resultaten

De school behaalt met haar leerlingen leerresultaten die ten minste in overeenstemming zijn met de gestelde norm.

OR 2. Sociale en maatschappelijke competenties

De leerlingen behalen sociale en maatschappelijke competenties op het niveau dat ten minste in overeenstemming is met de gestelde doelen.

OR3. Vervolgsucces

De bestemming van de leerlingen na het verlaten van de school is bekend en voldoet ten minste aan de verwachtingen van de school.

²⁶ Voor meer informatie zie: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderwijsresultatenmodel-vo>. Als gevolg van COVID-19 is het centraal examen in 2020 niet doorgegaan. Meer informatie over de gevolgen daarvan voor het beoordelen van de resultaten door inspectie is hier te vinden: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderwijsresultatenmodel-vo/beoordeling-onderwijsresultaten-na-vervallen-ce-2020>.

De standaard 'resultaten' behoort in alle onderzochte onderwijssectoren tot de basiskwaliteit. De standaard 'sociale en maatschappelijke competenties' wordt door de inspectie uitsluitend voor het (v)so tot de basiskwaliteit gerekend. In het po en vo wordt deze standaard niet tot de basiskwaliteit gerekend. De standaard 'vervolgsucces' wordt in geen van de waarderingkaders tot de basiskwaliteit gerekend.

Doelen die niet behoren tot de standaard 'resultaten' zijn te beschouwen als brede onderwijsdoelen. Het gaat daarbij zoals gezegd om socialisatie en persoonsvorming. Besturen en scholen kunnen hun eigen ambities formuleren met betrekking tot deze doelen.

Sinds de invoering van de Wet doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht in 2017 maakt de inspectie onderscheid tussen toezicht op basiskwaliteit en eigen aspecten van kwaliteit van besturen/scholen. Voor de invoering van de wet was voor besturen en scholen namelijk niet geheel duidelijk wanneer de inspectie in haar toezicht leunde op deugdelijkheidseisen die rechtsgevolgen hebben of op kwaliteitsaspecten waarbij dit niet het geval is (TK, 2013-2014b). Sinds de invoering van de wet beschrijft de inspectie bij alle standaarden wat onder de basiskwaliteit valt en wat eigen aspecten van kwaliteit zijn. Aan de basiskwaliteit wordt een oordeel toegekend: er wordt onvoldoende of voldoende voldaan aan de wettelijke deugdelijkheidseis(en). Bij eigen aspecten van kwaliteit gebeurt dit niet. Aan deze aspecten kent de inspectie waarderingen toe. Bij eigen aspecten van kwaliteit kan het gaan om aspecten waarvoor geen deugdelijkheidseisen zijn. Ook kunnen besturen en scholen ervoor kiezen om als eigen aspect van kwaliteit de ambitie te formuleren om uit te stijgen boven de basiskwaliteit zoals die volgt uit de deugdelijkheidseisen (Inspectie van het Onderwijs, 2019b).

Uit de interviews blijkt dat er in de praktijk vaak geen scherp onderscheid wordt gemaakt tussen brede onderwijsdoelen en eigen aspecten van kwaliteit. Dit lijkt voort te komen uit de wijze waarop de inspectie toeziet op de onderwijsdoelen: in het po en vo worden de socialisatie- en persoonsvormende functie van het onderwijs zoals gezegd niet gerekend tot de basiskwaliteit. Wanneer scholen aan deze functies – de brede onderwijsdoelen – werken, valt dit dus onder de eigen aspecten van kwaliteit. De volgende uitspraak illustreert dit: *“Wanneer je werkt aan brede onderwijsdoelen, werk je ook aan eigen kwaliteitsaspecten. Dat gaat erom dat scholen meer aanbieden dan de deugdelijkheidseisen.”*

Ervaren ruimte voor brede onderwijsdoelen en eigen aspecten van kwaliteit

Bij onze onderzoeksvraag gaat het om de vraag in hoeverre het geheel van deugdelijkheidseisen en de wijze waarop toezicht wordt gehouden, recht doen aan brede onderwijsdoelen en eigen aspecten van kwaliteit. De geïnterviewde landelijke stakeholders, bestuurders en schoolleiders zijn overwegend positief over de ruimte die besturen en scholen krijgen om hieraan te werken. Het volgende citaat geeft dat treffend weer voor brede onderwijsdoelen. *“Zowel de deugdelijkheidseisen als het toezicht door de inspectie bieden veel ruimte voor besturen en scholen voor eigen brede onderwijsdoelen”*. Verschillende landelijke stakeholders, bestuurders en schoolleiders geven daarnaast aan dat in de nieuwe waarderingkaders van de inspectie meer aandacht is gekomen voor eigen aspecten van kwaliteit. Dit stimuleert volgens hen dat scholen bredere doelen en eigen ambities formuleren en oppakken: *“Ik vind het nieuwe kader van de inspectie volop ruimte bieden. Sterker nog, we worden er ook toe uitgenodigd door de inspectie.”*

Er zijn echter ook tegengeluiden. Het eerste tegengeluid betreft de ervaren ruimte om te werken aan brede onderwijsdoelen. Een deel van de geïnterviewde landelijke stakeholders, bestuurders en schoolleiders is van mening dat de deugdelijkheidseisen en het toezicht van de inspectie ervoor zorgen dat de nadruk te veel ligt op de kwalificerende functie van het onderwijs: *“De wet en het*

onderzoekskader scheppen een precedent: er is een grote focus op cognitieve aspecten, wat de indruk bij scholen en besturen wekt dat dit het belangrijkste onderdeel van kwaliteit is. [...] We moeten voorkomen dat de maatschappelijke opvatting van wat kwaliteit is, blijft steken bij cognitieve aspecten.” Deze mening is een gevolg van de deugdelijkheidseisen en de uitwerking daarvan in de waarderingskaders, waardoor de standaard ‘sociale en maatschappelijke competenties’ in het po en het vo niet tot de basiskwaliteit wordt gerekend. Dit beïnvloedt de mate waarin scholen aandacht besteden aan sociale en maatschappelijke competenties, zoals de volgende uitspraak van een landelijke stakeholder weergeeft: *“Scholen besteden hier [brede onderwijsdoelen] aandacht aan, maar misschien wel minder dan aan cognitieve doelen. Dat is misschien ook wel logisch: vooral letten op waar je op wordt afgerekend.”*

Bovenstaande bevinding is in lijn met een constatering van de Onderwijsraad, die tevens illustreert dat in de praktijk niet altijd scherp onderscheid wordt gemaakt tussen ruimte voor brede onderwijsdoelen en eigen aspecten van kwaliteit (2013: 14): *“De grote aandacht voor betere prestaties in de basisvaardigheden maakt dat instellingen weinig ruimte ervaren om eigen accenten aan te brengen in het onderwijs.”* De Onderwijsraad doelt met deze eigen accenten niet alleen op brede onderwijsdoelen, maar ook op variatie in onderwijsaanbod en op ruimte om te vernieuwen.

Hoewel een deel van de landelijke stakeholders, bestuurders en schoolleiders vindt dat de nadruk onterecht eenzijdig op de kwalificerende functie van het onderwijs ligt, staan zij ook kritisch tegenover het opnemen van (extra) deugdelijkheidseisen om de kwaliteit van de socialisatie- en persoonsvormende functie van het onderwijs te waarborgen. Dit is volgens hen om twee redenen, die ook in 3.2.3 zijn aangehaald, niet wenselijk. Allereerst beperkt het de vrijheid van bestuurders en schoolleiders om deze functies van het onderwijs volgens hun visie vorm te geven: *“Op het moment dat ze daarop [brede onderwijsdoelen] toe gaan zien, ben ik bang dat het zo instrumenteel wordt dat er een bepaald paradigma over hoe je dit aanpakt aan mij opgedrongen wordt”*. Ten tweede wordt ter discussie gesteld of brede onderwijsdoelen kunnen worden gevangen in passende uniforme deugdelijkheidseisen die objectief te meten zijn: *“Als er deugdelijkheidseisen bijkomen voor persoonsvorming en socialisatie is het risico dat deze beperkt worden tot meetbare aspecten en dat het niet om de juiste aspecten gaat.”*

Een tweede tegengeluid, dat in het verlengde ligt van bovenstaand tegengeluid, is dat de ervaren ruimte om te werken aan brede onderwijsdoelen en eigen aspecten van kwaliteit volgens een deel van de bestuurders en schoolleiders afhangt van de benodigde inspanning om te voldoen aan de eisen die worden gesteld aan de basiskwaliteit: *“Er zijn scholen die al ontzettend hun best moeten doen om aan de deugdelijkheidseisen te voldoen. Als een school al heel de dag moet vullen met het voldoen aan de eisen op het gebied van taal en rekenen dan mag je al heel blij zijn als je al die kinderen op een bepaald niveau krijgt. Dan heeft een school het moeilijker om nog aan eigen kwaliteiten te werken.”* De hoeveelheid inspanning die is vereist om te voldoen aan de eisen voor de basiskwaliteit met betrekking tot de resultaten is volgens bestuurders en schoolleiders afhankelijk van de leerlingpopulatie van een school. Het volgende voorbeeld, dat werd gegeven door een schoolleider die werkzaam was op verschillende scholen, illustreert dit: *“Op de school waar ik nu werk, is veel meer ruimte voor culturele vorming, kunstzinnige vorming. Binnen dezelfde onderwijstijd is er bij deze leerlingpopulatie meer mogelijk. Deze leerlingen hebben minder kilometers nodig voor taal en rekenen dan leerlingen op een achterstandsschool.”*

Een derde tegengeluid dat bestuurders en schoolleiders, in met name het voortgezet onderwijs, laten horen is dat de huidige deugdelijkheidseisen vernieuwende onderwijsconcepten in de weg staan. Zo

geeft een schoolleider aan: *“Wij zijn bezig om een nieuw onderwijsconcept te implementeren. Het lijkt alsof de eisen geschreven zijn op traditioneel onderwijs, het industrieel model met frontaal-klassikaal onderwijs. [...] Op het moment dat je dat wil loslaten, wordt het een stuk ingewikkelder om aan de eisen te voldoen.”* In dit licht is er met name kritiek op de eisen met betrekking tot onderwijstijd, zoals reeds is aangehaald in 3.2.3. Bestuurders en schoolleiders die dit tegengeluid laten horen, voelen zich zowel direct als indirect belemmerd door wet- en regelgeving: *“De ruimte is niet zo groot als we zouden willen, vanwege het Nederlandse systeem met leerwegen en toetseisen op een bepaald niveau en moment. En we hebben te weinig tijd om na te denken over wat er wel kan en om dat te implementeren in de organisatie, omdat er tegelijkertijd al zoveel moet.”*

Tot slot geven enkele landelijke stakeholders, bestuurders en schoolleiders aan dat de ervaren ruimte om aan brede onderwijsdoelen en eigen aspecten van kwaliteit te werken, niet alleen afhankelijk is van de deugdelijkheidseisen en de wijze waarop de inspectie toezicht houdt. Het is tevens afhankelijk van de verwachtingen die door externe actoren worden gesteld en die frequent veranderen. Zij doelen daarmee op politieke en maatschappelijke verwachtingen rondom bijvoorbeeld duurzaamheid, techniek en ICT (vgl. McKinsey & Company. 2020). Daarnaast ervaren bestuurders en schoolleiders van scholen in regio's waar leerlingaantallen teruglopen, druk van ouders om hun onderwijs op een bepaalde wijze vorm te geven. *“Onze motivatie komt niet voort uit een visie op goed onderwijs en ‘hier willen we met z'n allen heel hard voor knokken’. Die is meer ingegeven door een extrinsieke motivatie. Wij hebben namelijk te knokken voor onze existentie op langere termijn dus we zullen moeten zorgen dat we leerlingen naar ons toe blijven halen. In de praktijk is die ruimte om aan onze doelen te werken er dus niet.”*

4.2 Redenen om de ervaren ruimte al dan niet te benutten

In de voorgaande paragraaf hebben we beschreven dat landelijke stakeholders, bestuurders en schoolleiders overwegend positief zijn over de ervaren ruimte om te werken aan brede onderwijsdoelen en eigen aspecten van kwaliteit. Een deel van hen staat hier anders tegenover. Het blijkt dat besturen en schoolleiders de ruimte die zij ervaren ook benutten, zij het niet altijd optimaal. Daarvoor zijn drie redenen. Deze redenen lichten wij hieronder toe. We sluiten de paragraaf af met de wijze waarop bestuurders en schoolleiders die te weinig ruimte ervaren hiermee omgaan.

Onduidelijkheid over gestelde eisen aan de basiskwaliteit

Een eerste reden waarom besturen en scholen de ruimte om aan brede onderwijsdoelen en eigen aspecten van kwaliteit te werken niet optimaal benutten, is volgens een aantal landelijke stakeholders dat niet alle besturen en scholen weten welke eisen aan de basiskwaliteit worden gesteld. *“Misverstanden en fabels kunnen ertoe leiden dat besturen en scholen niet alle ruimte die er is benutten.”* Dit leidt er volgens hen enerzijds toe dat scholen en besturen bepaalde activiteiten uitvoeren omdat zij de indruk hebben dat dit wettelijk verplicht is. Anderzijds weerhoudt dit hen ervan om brede onderwijsdoelen of eigen aspecten van kwaliteit op te pakken, aldus de landelijke stakeholders. Daarbij merken zij overigens op dat de brochure Ruimte in regels (Ministerie van OCW & Inspectie van het Onderwijs, 2017) reeds veel misverstanden heeft weggenomen. Over onduidelijkheid van gestelde eisen ten aanzien van de basiskwaliteit, werd door bestuurders en schoolleiders niets gezegd in de interviews.

Moeite met het formuleren van eigen doelen en ambities

Een tweede reden die door enkele landelijke stakeholders en schoolleiders wordt genoemd voor het feit dat scholen niet optimaal gebruik maken van de ruimte om aan brede onderwijsdoelen en eigen aspecten van kwaliteit te werken, is dat zij moeite hebben met het formuleren van eigen doelen. Een schoolleider zegt hierover het volgende: *“Het is nog best spannend om eigen doelen te bedenken. Welke norm ga je dan bedenken en hoe ga je dit evalueren? Hoe ga je bijvoorbeeld de sociaal-emotionele ontwikkeling volgen en monitoren? [...] Je wil ambitieuze doelen maar het moet ook haalbaar zijn en soms is het lastig in te schatten wat een goede balans daartussen is.”* In paragraaf 5.3 zetten we uiteen welke kansen worden gezien voor het verder stimuleren van kwaliteitsverbetering, waaronder het werken aan brede onderwijsdoelen en eigen aspecten van kwaliteit.

Financiële middelen ontoereikend om een hogere ambitie te realiseren

Een derde reden waarom de ruimte voor het werken aan brede doelen en eigen kwaliteitsaspecten niet optimaal benut wordt, betreft de financiële middelen. In de interviews hebben we hier niet specifiek naar gevraagd. Ook spontaan is dit in de interviews door landelijke stakeholders, bestuurders of schoolleiders niet genoemd als reden om minder gebruik te maken van de ruimte om aan brede onderwijsdoelen of eigen aspecten van kwaliteit te werken. Uit onderzoek van McKinsey & Company (2020) blijkt echter dat de huidige financiële middelen toereikend zijn om aan de basiskwaliteit te voldoen, maar voor een deel van de scholen ontoereikend zijn om een hogere ambitie te realiseren.

Verantwoord afwijken van de gestelde eisen aan de basiskwaliteit

Onder de bestuurders en schoolleiders die van mening zijn dat de deugdelijkheidseisen en de wijze waarop toezicht wordt gehouden geen recht doen aan brede onderwijsdoelen en eigen aspecten van kwaliteit, is een aantal bestuurders en schoolleiders dat aangeeft tóch ruimte te vinden om hieraan te werken. De volgende uitspraak van een schoolleider geeft dit weer: *“Er zijn schoolleiders die weinig ruimte ervaren. Sommige schoolleiders zijn nog huiverig omdat de inspectie de school beoordeelt of ze denken dat veel zaken niet mogen van de inspectie maar dat is echt oud-denken. Je wil juist dat schoolleiders iets doen omdat het goed is en omdat je voor je school keuzes durft te maken en durft af te wijken van geijkte paden. Daarbij is het overigens logisch dat je hierover moet verantwoorden, ook naar de inspectie toe.”* Deze schoolleiders zoeken de grenzen op of *“kleuren soms zelfs wel even buiten de lijntjes”*, maar vinden het belangrijk en logisch dat zij daarbij een heldere verantwoording kunnen geven aan de inspectie.

5 Kwaliteitsverbetering

In dit hoofdstuk staat de verkenning centraal naar de relatie tussen de eisen die gelden op het gebied van kwaliteitszorg enerzijds en het stimuleren van kwaliteitsverbetering anderzijds. We geven antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

5. In welke mate zijn de deugdelijkheidseisen die gelden ten aanzien van kwaliteitszorg en kwaliteitsverbetering duidelijk voor besturen en schoolleiders?
6. In welke mate zorgen de bestaande deugdelijkheidseisen en de wijze waarop toezicht wordt gehouden ervoor dat besturen en scholen streven naar kwaliteitsverbetering wanneer aan de basiskwaliteit voldaan is?
7. Hoe kunnen besturen en scholen gestimuleerd worden om te streven naar kwaliteitsverbetering wanneer aan de basiskwaliteit voldaan is?

5.1 Deugdelijkheidseisen en standaarden ten aanzien van kwaliteitszorg en kwaliteitsverbetering

Besturen en scholen hebben een wettelijke verplichting om een stelsel van kwaliteitszorg uit te voeren. In de waarderingskaders van de inspectie is kwaliteitszorg een van de vijf kwaliteitsgebieden. In deze paragraaf beschrijven we in welke mate de deugdelijkheidseisen en de standaarden van de inspectie duidelijk zijn voor het veld.

5.1.1 Duidelijkheid van de deugdelijkheidseisen voor het veld

Het funderend onderwijs heeft een verplichting om een stelsel van kwaliteitszorg uit te voeren. Hieronder is te lezen hoe deze eis in de sectorwetten is opgenomen.

Artikel 10 WPO, artikel 23a WVO en artikel 19 WEC

Het bevoegd gezag draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op de school. Onder zorg dragen voor de kwaliteit van het onderwijs wordt in elk geval verstaan het naleven van de bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg, bedoeld in artikel 12, vierde lid (WPO), artikel 24, vierde lid (WVO) en artikel 21, vierde lid (WEC).

Artikel 12, vierde lid WPO, artikel 24, vierde lid WVO en artikel 21, vierde lid WEC

De beschrijving van het stelsel van kwaliteitszorg omvat in elk geval het zorg dragen voor:

- a. het bewaken dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en dat het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen, mede met behulp van het leerling- en onderwijsvolgsysteem;
- b. het vaststellen welke maatregelen ter verbetering nodig zijn.

Te lezen is dat de wetgeving verschillende aspecten van het stelsel van kwaliteitszorg benadrukt, namelijk dat het bestuur zicht heeft op de ontwikkeling van leerlingen, zicht heeft op het onderwijs en zicht heeft op verbetermogelijkheden. Er wordt verwacht dat het bestuur deze drie aspecten aan elkaar relateert en verbetermaatregelen inzet ten behoeve van een ononderbroken ontwikkelingsproces van leerlingen. Naast deze artikelen zijn er ook andere wetsartikelen die dicht tegen kwaliteitszorg aan liggen, bijvoorbeeld de verplichting dat de schoolleiding en het bestuur zich verantwoorden aan de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad en deze betrekken bij de beleids- en besluitvorming (art.

8, 10, 11, 12 en 13 WMS) en de inhoudelijke eisen aan het schoolplan (art. 12 WPO, art. 24 WVO en art. 21 WEC).

De geïnterviewde landelijke stakeholders, bestuurders en schoolleiders erkennen het belang van kwaliteitszorg, en vinden het goed dat eisen hierover in de wet staan. Men is vooral positief over de mate waarin de wettelijke eisen procesmatig zijn en de invulling van de kwaliteitszorg aan scholen en besturen wordt overgelaten.

Bestuurders en schoolleiders vinden de eisen ten aanzien van kwaliteitszorg vanzelfsprekend en vinden ze ook duidelijk. Onder landelijke stakeholders is hier meer verschil van mening over. Sommige organisaties geven aan de wettelijke eisen duidelijk te vinden, terwijl andere specifieke formuleringen hebben genoemd die zij minder duidelijk vinden. Een voorbeeld van onduidelijkheid betreft 'het bewaken dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen'. Het is voor sommige landelijke stakeholders onduidelijk wat een school of bestuur precies moet doen om te voldoen aan deze eis. Zij vragen zich af of een bestuur hieraan al voldoet als er een stelsel van kwaliteitszorg bestaat of dat hier meer voor nodig is. De meeste geïnterviewde landelijke stakeholders, bestuurders en schoolleiders willen hier niet meer eisen aan verbinden. Een enkeling ziet wel wat in het vervangen van deze eis door eisen rondom afspraken over overdracht bij de onderwijsovergangen en samenwerkingsafspraken met leerplicht en zorgpartijen.

De wettelijke bepaling betreft een smalle opvatting van kwaliteitsverbetering. Het gaat om het vaststellen van verbeteringen als de basiskwaliteit met betrekking tot de ontwikkeling van leerlingen, zoals blijkend uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem, onvoldoende is. Landelijke stakeholders, bestuurders en schoolleiders hebben zelf echter een aanzienlijk bredere opvatting van kwaliteitsverbetering. Bij deze bredere interpretatie gaat het om het vaststellen en uitvoeren van verbetermaatregelen ook als aan de gevraagde basiskwaliteit voldaan is. Dat is volgens geïnterviewden op twee manieren mogelijk. In de eerste plaats geven zij aan dat besturen en scholen zelf ambities kunnen formuleren waarbij ze de lat bij bepaalde kwaliteitsaspecten hoger leggen dan de gevraagde basiskwaliteit. Ten tweede kunnen besturen en scholen hun kwaliteit verbreden naar aspecten waarvoor geen wettelijke eisen zijn.

5.1.2 Duidelijkheid standaarden kwaliteitszorg voor het veld

Zoals we in hoofdstuk 2 hebben beschreven, bestaan de waarderingskaders van de inspectie uit vijf kwaliteitsgebieden. Een van deze kwaliteitsgebieden is 'kwaliteitszorg en ambitie'.

Kwaliteitsgebied: Kwaliteitszorg en ambitie (Inspectie van het Onderwijs 2019b, c en d)

KA1. Kwaliteitszorg

Het bestuur en de school hebben een stelsel van kwaliteitszorg ingericht en verbeteren op basis daarvan het onderwijs.

KA2. Kwaliteitscultuur

Het bestuur en zijn scholen kennen een professionele kwaliteitscultuur en functioneren transparant en integer.

KA3. Verantwoording en dialoog

Het bestuur en de scholen leggen intern en extern toegankelijk en betrouwbaar verantwoording af over doelen en resultaten en voeren daarover actief een dialoog.

Onze onderzoeksvraag richt zich op de mate waarin de deugdelijkheidseisen ten aanzien van kwaliteitszorg en kwaliteitsverbetering duidelijk zijn. Tijdens de interviews bleek dat bestuurders en schoolleiders in eerste instantie vaak geen onderscheid maken tussen deugdelijkheidseisen en standaarden van de inspectie. Desgevraagd blijken ze wel bekend te zijn met de toelichtingen van de inspectie, waarin wordt beschreven op welke wettelijke eisen de basiskwaliteit van een standaard betrekking heeft.

In de sectorwetten is sprake van 'het stelsel van kwaliteitszorg', terwijl in de toelichting op de wettelijke eisen door de inspectie ook de term 'kwaliteitszorgsysteem' wordt gebruikt (bij de toelichting van de wettelijke eisen bij KA2). In het onderwijsveld speelt verwarring over de mate waarin een stelsel van kwaliteitszorg gelijk staat aan een kwaliteitszorgsysteem. Dit laatste interpreteren bestuurders vaak als een bovenscholse administratiesystematiek of verantwoordingsprogramma, waarbij de nadruk vooral ligt op de procedurele kant van kwaliteitszorg.

Verder geven enkele schoolleiders uit het bo aan dat zij de indruk hebben dat andere scholen soms onterecht de indruk hebben dat *"er veel moet van de inspectie rondom kwaliteitszorg"*, bijvoorbeeld in termen van administratie en dossiervorming. De betreffende schoolleiders geven zelf aan dat dit (deels) een perceptieprobleem is in het onderwijs en dat er vaak meer ruimte bestaat dan gedacht. Publicaties zoals 'Ruimte in regels' hebben voor deze schoolleiders veel nut gehad.

5.2 Stimulerende werking van deugdelijkheidseisen en toezicht

In deze paragraaf gaan we in op de mate waarin de bestaande deugdelijkheidseisen en de wijze waarop toezicht wordt gehouden ervoor zorgen dat besturen en scholen streven naar kwaliteitsverbetering wanneer aan de basiskwaliteit is voldaan.

5.2.1 Oordeel over stimulerende werking van deugdelijkheidseisen

Deugdelijkheidseisen zijn minimumeisen specifiek vanuit de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor een goed functionerend stelsel van onderwijsvoorzieningen. Daarmee hebben de wettelijke eisen betrekking op het bereiken van een minimumniveau, ook wel aangeduid als basiskwaliteit. Om die reden kan volgens de geïnterviewden dan ook niet verwacht worden dat van de deugdelijkheidseisen een stimulerende werking uitgaat. Aanscherpen van de deugdelijkheidseisen met het oog op het vergroten van de stimulerende werking kan volgens een deel van de geïnterviewden beschouwd worden als een *contradictio in terminis*. Als er deugdelijkheidseisen worden toegevoegd of aangescherpt, dan is het nieuwe uitgangspunt vervolgens een *"opgerekte basiskwaliteit"*. Alle scholen moeten vervolgens aan dit nieuwe minimum voldoen; dat is geen stimulans, maar een verplichting.

Bovenstaande wil echter niet zeggen dat de deugdelijkheidseisen rondom kwaliteitszorg geen functie hebben. Deze eisen borgen dat besturen en scholen zicht hebben op de ontwikkeling van hun leerlingen en dat ze op basis van dat zicht verbetermaatregelen nemen als niet aan de basiskwaliteit voldaan is. Onderzoek laat zien dat het op een dergelijke manier gebruiken van informatie een belangrijk onderdeel is van kwaliteitszorg (Oomens e.a., 2015; Schildkamp, 2012). Vanuit deze gedachte creëert de overheid met de deugdelijkheidseisen rondom kwaliteitszorg randvoorwaarden waarbinnen besturen en scholen zelf aan kwaliteitsverbetering kunnen werken. Enkele bestuurders zijn het daarmee niet eens en vinden de eisen rondom kwaliteitszorg *"in de weg staan van kwaliteit. De tijd die we besteden aan verantwoording richting de inspectie kunnen we beter gebruiken voor het onderwijs zelf."*

Zoals we beschreven hebben in paragraaf 3.2.3 zijn de meningen verdeeld over de vraag of de deugdelijkheidseisen bij de standaard 'kwaliteitscultuur' moeten worden aangevuld of aangescherpt. Volgens de inspectie (2020f) biedt de wetgeving voor het mbo meer eisen voor deze standaard dan de wetgeving voor het funderend onderwijs. Daardoor zijn alleen in het mbo onderwijskundig leiderschap en het aanspreekbaar zijn op gemaakte afspraken opgenomen in de beschrijving van de basiskwaliteit van de standaard 'kwaliteitscultuur'. Een deel van de landelijke stakeholders, besturen en schoolleiders is voorstander van het aanscherpen van de wettelijke eisen met betrekking tot kwaliteitscultuur. Zij vinden deze belangrijker dan de meer procedurele eisen aan een stelsel van kwaliteitszorg die er zijn of vinden deze laatste zelfs overbodig.

Naast de deugdelijkheidseisen rondom kwaliteitszorg bespreken we hier ook de deugdelijkheidseisen aan de inhoud van het schoolplan.

Artikel 12 WPO, artikel 24 WVO en artikel 21 WEC

1. Het schoolplan bevat een beschrijving van het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs dat binnen de school wordt gevoerd, en omvat in elk geval het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het stelsel van kwaliteitszorg. (...)
2. De beschrijving van het onderwijskundig beleid omvat in elk geval (...) de door het bevoegd gezag in het schoolplan opgenomen eigen opdrachten voor het onderwijs in een onderwijsprogramma (...).

Uit de interviews blijkt dat bestuurders en schoolleiders het achterliggende idee begrijpen om voor de langere termijn visie en doelen te beschrijven als stip op de horizon. Zij vinden het positief dat daarbij ruimte is voor eigen kwaliteitsaspecten (zie ook hoofdstuk 4). Sommige geïnterviewde schoolleiders gebruiken het schoolplan als een van de documenten die zij in het kader van het afleggen van verantwoording bespreken met bijvoorbeeld ouders en andere belanghebbenden. Bestuurders en schoolleiders hebben echter ook kritische kanttekeningen bij de wettelijke eisen rondom het schoolplan. Zij geven regelmatig aan dat het schoolplan *"een papieren tijger is, die vooral in de kast blijft liggen"*. Volgens hen hebben jaarlijkse plannen in de praktijk meer waarde dan een vierjaarlijks schoolplan. Bovendien zegt het voldoen aan de verplichting eigen opdrachten te formuleren niets over het ambitieniveau van die opdrachten. *"Een eigen ambitie kan ook niet verder gaan dan het op orde hebben van de basiskwaliteit."*

Tot slot zijn er enkele bestuurders en schoolleiders die vinden dat het geheel aan deugdelijkheidseisen niet stimulerend werkt, maar juist beperkend. Dit betreft met name besturen en scholen met een vernieuwend concept. Een bestuurder uit het po omschrijft dit als volgt: *"Ondanks het huidige wettelijke kader kunnen we ver gaan in het doen van betekenisvolle dingen. Maar het is echt ondanks en niet dankzij. Het is niet zo dat deze wettelijke kaders bijdragen aan een het neerzetten van een goede structuur of goed onderwijs."* Een vo-schoolleider geeft de volgende toelichting: *"Ik vind echt dat we vastgeroest zitten in een systeem dat 150 jaar oud is en dat we daar maar moeizaam uit komen. In die zin voel ik me dus beperkt. Wij zitten echt aan de andere kant van het spectrum wat betreft onze onderwijsvisie en het willen bieden van maatwerk. We gaan om met de grenzen die er zijn door de eisen omdat het moet. Maar we zouden graag veel meer vrijheid hebben."*

5.2.2 Oordeel over stimulerende werking van toezicht

Zoals beschreven in paragraaf 3.2.2 wil de inspectie actief bijdragen aan een verbetercultuur bij besturen en scholen en hen stimuleren de onderwijskwaliteit op een hoger plan te brengen. Deze stimulerende functie is op een aantal manieren verwerkt in de waarderingkaders en werkwijze van de inspectie.

- In de waarderingskaders wordt een onderscheid gemaakt tussen basiskwaliteit en eigen aspecten van kwaliteit. Bij deze laatste geeft de inspectie voorbeelden.
- De normering van de inspectie heeft een waardering 'goed'. Deze waardering kan betrekking hebben op een standaard, op een kwaliteitsgebied (bestaande uit meerdere standaarden) en op schoolniveau. De waardering goed op standaardniveau en op het niveau van een kwaliteitsgebied is altijd onderdeel van de oordeelsvorming. De waardering goed op schoolniveau is alleen van toepassing als besturen voor hun scholen een onderzoek naar goed aanvragen.
- De stimulerende rol is merkbaar in de stijl van de gesprekken met scholen en besturen. Als aan de wet voldaan wordt, kan de inspectie met besturen en scholen in gesprek gaan in het kader van de stimulerende rol. De inspectie kan bijvoorbeeld tips geven voor punten die verder ontwikkeld kunnen worden of vertellen wat ze op de werkvloer terugziet van ingezette verbetermaatregelen. Ook kan de inspectie vragen stellen die aanzetten tot reflectie over wat een bestuur of school als goed onderwijs zien en waarom zij op een bepaalde manier handelen.

Stimuleren en waarborgen

Het toezicht van de inspectie heeft zowel een waarborgende als een stimulerende functie. In paragraaf 3.2.4 hebben we beschreven dat deze functies in de praktijk lastig te verenigen zijn. Uit onze interviews blijkt dat er een grote diversiteit is in hoe men denkt over de stimulerende functie van het toezicht. De meeste landelijke stakeholders en een deel van de bestuurders en schoolleiders vinden dat de inspectie zich moet beperken tot de waarborgfunctie en alleen moet kijken of de basiskwaliteit op orde is. De stimulerende functie kan volgens hen beter op een andere manier worden vormgegeven door sectororganisaties hierin een rol te laten spelen (zie 5.3).

Tegenover deze groep staan bestuurders en schoolleiders die de stimulerende rol van de inspectie positief waarderen. Het stimulerende karakter zit volgens hen met name in het open gesprek met de inspectie over kwaliteit in brede zin en over de samenhang tussen basiskwaliteit, eigen kwaliteitsdoelen en samenstelling van de leerlingpopulatie en in de adviezen die inspectie kan geven. Een bestuurder zegt hierover bijvoorbeeld: *"Het gaat vooral om een goed gesprek met de inspectie. Het is fijn dat er ruimte is voor een goede dialoog en dat de inspectie vragen stelt die aanzetten tot reflectie."* Een schoolleider licht toe: *"Met de laatste inspecteur heb ik goede ervaringen. Daar was een goed gesprek mee mogelijk. Daarbij was er in het gesprek ook aandacht voor wat zachtere aspecten van kwaliteitszorg zoals bijvoorbeeld de lerende cultuur."* Ook bestuurders en schoolleiders die positief zijn over het stimulerend toezicht zien soms risico's van deze rol van de inspectie: *"Het is een prima ontwikkeling dat de inspectie steeds meer adviseert. De inspectie heeft veel ervaring, komt op veel scholen, ziet ook wat wel en niet werkt. Maar er is ook een risico dat de inspectie hiermee makkelijk in een spagaat kan komen. Als deze bijvoorbeeld bepaalde acties adviseert aan de school, en het dan alsnog niet loopt, is het lastig hier kritisch op te zijn."* Een andere geïnterviewde voegt daaraan toe dat de inspectie tijdens haar bezoeken actiever kan wijzen op besturen en scholen die voor specifieke onderwerpen als goed voorbeeld beschouwd kunnen worden.

Verder wijzen de geïnterviewde landelijke stakeholders, bestuurders en schoolleiders erop dat het stimulerende karakter van het toezicht afhangt van de werkwijze van de inspecteur die de school bezoekt. *"Mijn ervaringen verschillen erg per inspecteur. Ik heb erg positieve ervaringen met de laatste inspecteur, omdat daar een open gesprek mee mogelijk was en ook veel andere zaken naast de cognitieve aspecten naar voren kwamen."* In de recente effectstudie van het toezicht wordt in dit verband een onderscheid gemaakt tussen twee soorten rolopvattingen van inspecteurs. "Bij de ene inspecteur overheerst het *rule-based* optreden en deze wordt als strenge oordelaar ervaren, terwijl

anderen meer *principle-based* optreden en als communicatieve en luisterende gesprekspartner worden ervaren” (Honingh e.a., 2020: 82).

Met het oog op de stimulerende werking van het toezicht doen Honingh e.a. (2020) onder meer de volgende aanbeveling aan de inspectie. De inspectie moet bij inspectiebezoeken duidelijkheid geven over het doel en het onderzoekskader door aan te geven waar het ‘eigen verhaal’ van besturen en scholen en waar ‘externe normen’ (zoals wetgeving en waarderingskader) leidend zijn. In de meest recente eigen evaluatie geeft de inspectie (2020a) aan deze aanbeveling over te nemen door in de herziene onderzoekskaders meer duidelijkheid te geven over wat ze verstaat onder ambities (komt in plaats van eigen aspecten van kwaliteit) en door in de rapporten naar aanleiding van inspectiebezoeken het onderscheid duidelijk te maken.

Een van de aanbevelingen uit het eerder genoemde fairnessonderzoek van de inspectie is dat “[aangeraden wordt] de voorbeelden van eigen aspecten van kwaliteit bij de afzonderlijke standaarden af te schaffen. Die leveren voor de inspecteur en het veld geen meerwaarde en zetten vooral op het verkeerde been” (Inspectie van het Onderwijs, 2020b: 5). Wat betreft de meerwaarde voor het veld hebben we in de interviews van enkele bestuurders en schoolleiders ook een tegengeluid gehoord. *“In het waarderingskader staan ook voorbeelden van eigen aspecten van kwaliteit, dus van hetgeen je meer doet. Dat helpt. Want ik denk dat heel veel scholen vaak al meer doen dan de basiskwaliteit, maar zich daar niet zozeer van bewust zijn. De omschrijvingen in het waarderingskader kunnen helpen bij het creëren van dit bewustzijn.”*

Meerdere schoolleiders geven aan dat de inspectie een school maar één keer per vier jaar bezoekt. Vanwege deze frequentie is de stimulerende werking van het toezicht volgens hen beperkt. Scholen willen continu bezig zijn met kwaliteit en continu in gesprek gaan met ouders, personeel en medezeggenschap over kwaliteit. Reflectie op kwaliteit zou volgens hen een vast onderdeel van de manier van werken moeten zijn en de frequentie van een inspectiebezoek is te laag om hier veel (lange termijn) invloed op te hebben.

Waardering goed op schoolniveau

Sinds 2017 kunnen besturen bij het vierjaarlijks onderzoek bij de inspectie een aanvraag doen om op scholen die volgens het bestuur zelf goed zijn, een onderzoek te doen om op schoolniveau de waardering goed te krijgen. De interviews met de landelijke stakeholders, bestuurders en schoolleiders laten zien dat er verschillen in mening zijn over de mate waarin een onderzoek naar goed stimuleert tot kwaliteitsverbetering. Deze bevindingen komen overeen met die uit de eigen evaluatie van de inspectie (2020a). Sommige geïnterviewde landelijke stakeholders, bestuurders en schoolleiders hebben het principiële standpunt dat het toezicht van de inspectie beperkt moet blijven tot de waarborgende functie (zie ook 3.3.2). Stimulerend toezicht, waaronder een onderzoek naar goed, is volgens hen geen taak voor de inspectie. Verder werkt het label ‘goed’ concurrentie in de hand, terwijl het onderwijs juist gebaat is bij samenwerking. Anderen hebben geen principiële bezwaren, maar zijn van mening dat de eindoordelen/waarderingen op schoolniveau (zeer zwak, onvoldoende, voldoende, goed) onterecht de indruk wekken dat er sprake is van een continuüm van kwaliteit. In werkelijkheid is dat volgens hen niet zo omdat een school voor de eindwaardering ‘goed’ niet op alle standaarden een waardering goed hoeft te krijgen. Bovendien kunnen de eigen kwaliteitsaspecten waaraan besturen en scholen werken sterk van elkaar verschillen. Er zijn echter ook bestuurders en schoolleiders die positief zijn over een onderzoek naar goed. De aanvraag wordt meestal gedaan in overleg met de schoolleider en het personeel. Dergelijke gezamenlijke gesprekken zijn, net als de gevraagde zelfevaluatie voorafgaand aan

een onderzoek naar goed, waardevol omdat het personeel betrokken raakt bij het reflecteren op kwaliteit. Bovendien spreekt uit het toekennen van de eindwaardering 'goed' waardering. *"We hebben de afgelopen jaren gebouwd aan onze organisatie en ik was in de veronderstelling dat we dat op een goede manier gedaan hebben. Ik denk dat het dan ook belangrijk is dat de inspectie dat ook ziet. Dat brengt erkenning met zich mee voor het team. En voor mezelf was het eigenlijk een check: klopt het dat ik het goed zie dat we met elkaar mooie dingen hebben neergezet?"* Wat betreft dit laatste wordt er ook gewezen op teleurstelling als de eindwaardering 'goed' niet gegeven wordt. Het voorkomen daarvan kan ook een reden zijn om geen aanvraag voor een onderzoek naar goed te doen.

Scholen met de eindwaardering goed hebben de mogelijkheid om het predicaat 'excellent' aan te vragen. Dit predicaat is geen onderdeel van het toezicht door de inspectie. Het predicaat wordt toegekend door een onafhankelijke jury. *"Een Excellente School onderscheidt zich van andere goede scholen op een specifiek gebied, bijvoorbeeld door een innovatief en motiverend onderwijsaanbod of een onderscheidende aanpak bij een specifieke groep leerlingen"* (Inspectie van het Onderwijs, 2019b: 10). Over het predicaat 'excellent' zijn de geïnterviewde bestuurders en schoolleiders minder positief dan over het de eindwaardering goed. Reden daarvoor is dat scholen met dit predicaat vaak niet op alle vlakken excelleren, maar zich eerder profileren met een uniek onderdeel. De voorwaarde dat een school voor het verkrijgen van het predicaat een eindwaardering 'goed' moeten hebben van de inspectie neemt dit bezwaar niet weg. *"Er zijn scholen waar de leerresultaten voldoende zijn, maar die toch excellent zijn omdat ze iets speciaals doen. Dat vinden wij een farce."* Deze mening wordt niet gestaafd door recent onderzoek waaruit blijkt dat excellente scholen zich onderscheiden van goede scholen. Excellente scholen hebben op de standaarden 'aanbod', '(extra) ondersteuning', 'resultaten' en 'veiligheid' gemiddeld hogere beoordelingen dan scholen met de eindwaardering 'goed' (Schenke e.a., 2020).

Tot slot geven enkele schoolleiders aan dat de toegevoegde waarde van een label 'goed' of 'excellent' vergroot zou kunnen worden als scholen met dit label meer ruimte in de regelgeving krijgen. Voorbeelden hiervan zijn het experiment 'Regelluwe scholen' waarin scholen mogen afwijken van bepaalde wet- en regelgeving en het experiment 'Ruimte in onderwijstijd' waarin basisscholen flexibeler mogen omgaan met de regels voor onderwijstijd. Momenteel mogen alleen goede en excellente scholen aan deze experimenten deelnemen. De wens van de Kamerleden lijkt tegengesteld aan de hiervoor beschreven wens van schoolleiders. In september 2019 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen om het experiment 'Regelluwe scholen' ook open te stellen voor scholen met het eindoordeel 'voldoende' (TK, 2018-2019b). Voor het huidige experiment hebben zich sindsdien echter geen nieuwe scholen kunnen aanmelden. Ook zou een deel van de geïnterviewde bestuurders en schoolleiders graag, los van een waardering 'goed', meer mogelijkheden hebben om af te wijken van bestaande eisen, bijvoorbeeld om integratie van sbo en so of meer maatwerk in het vo mogelijk te maken. Bij dit maatwerk doelen zij onder meer op flexibele leertrajecten met maatwerkdiploma's en praktijkleren voor havo-leerlingen.

5.3 Kansen voor het verder stimuleren van kwaliteitsverbetering

Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat de geïnterviewden bij het stimuleren van kwaliteitsverbetering geen of een zeer beperkte rol zien voor de deugdelijkheidseisen en dat dat de meningen over de stimulerende rol van de inspectie verdeeld zijn. We hebben daarom in de interviews ook in meer

algemene zin gevraagd hoe besturen en scholen gestimuleerd kunnen worden om te streven naar kwaliteitsverbetering wanneer aan de basiskwaliteit voldaan is.

Breed gedeeld onder de geïnterviewden is de opvatting dat het streven naar kwaliteitsverbetering in de eerste plaats vraagt om een intrinsieke motivatie van alle betrokkenen. Niet alleen de bestuurder of de schoolleider moeten deze motivatie hebben, maar personeelsleden en het intern toezichtsorgaan. *“Wat mij betreft moet dat een intrinsieke motivatie zijn van elke leerkracht, elke directeur en elke bestuurder. Als die intrinsieke motivatie er niet is, dan vind ik dat je niet op die plek thuishoort.”* De intrinsieke motivatie moet vervolgens vertaald worden naar een visie. *“Streven naar kwaliteitsverbetering vergt dat er een visie is bij bestuur en school over hoe je organisatie zich ontwikkelt en die past bij het stadium waarin je zit. En er moet een breed gedragen kwaliteitsopvatting zijn.”*

Dat intrinsieke motivatie cruciaal is, neemt niet weg dat landelijke stakeholders, bestuurders en schoolleiders veel suggesties hebben gegeven om het streven naar kwaliteitsverbetering te stimuleren. Direct in het verlengde van de intrinsieke motivatie liggen suggesties om binnen de eigen organisatie breed in gesprek te gaan over en te reflecteren op onderwijskwaliteit. Een manier die genoemd wordt om dat op een systematische manier te doen zijn interne audits of visitaties. Bij deze eerste groep suggesties zijn vooral besturen en scholen zelf aan zet.

De tweede groep suggesties heeft betrekking op het versterken van samenwerking tussen besturen en scholen. Voorbeelden die hiervan genoemd worden zijn bestuurlijke visitaties, onderlinge schoolvisitaties met een aantal besturen, kenniskringen of netwerken voor bijvoorbeeld eenpitters of juist grote schoolbesturen in een bepaalde regio, uitwisselen van ervaringen met scholen die met vergelijkbare vraagstukken bezig zijn en meer bekendheid geven aan goede voorbeelden. Bij deze tweede groep suggesties kunnen niet alleen besturen en scholen zelf een rol spelen, ook de landelijke sectororganisaties kunnen hierbij een rol vervullen. De sectororganisaties kunnen dit bijvoorbeeld doen door kenniskringen of netwerken te organiseren, visitaties te faciliteren en good practices te verspreiden. In dit verband noemen geïnterviewde bestuurders de bestuurlijke visitaties van de sectorraden als een mooi voorbeeld.

Literatuur

Auditdienst Rijk (2018). *Onderzoeksrapport. Het handelen van de Inspectie van het Onderwijs bij het toezicht op het VMBO Maastricht. De examen crisis beheerst?* Den Haag: Auditdienst Rijk.

EK (2015-2016). *Motie van het lid Bruijn c.s.*. Eerste Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 33862 F.

EK (2020-2021). *Regels over het voortgezet onderwijs (Wet voortgezet onderwijs 20xx). Gewijzigd voorstel van wet.* Eerste Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 35297 A.

Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden 2018. Gedownload via https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vkwr6d92rnm/de_tekst_van_de_grondwet_met_toelichting d.d. 09-07-2020.

Honingh, M.E., & Ehren, M.C.M. (2012). Onderwijstoezicht in een polycentrisch sturingsmodel; Dilemma's bij het vaststellen en verbeteren van de onderwijskwaliteit. *Bestuurskunde*, 21, (4), 64-72.

Honingh, M., & Thiel, S. van (2014). Kwaliteit als sleutel tot overheidsinterventie: een reflectie op de beleidsassumpties van autonomievergroting in het primair onderwijs. *Bestuurskunde*, 23, 1, 18-26.

Honingh, M., Ehren, M., Montfort, C. van, Blom, R., Genugten, M. van, & Gooyert, V. de (2020). *Effectstudie van het vernieuwd onderwijstoezicht*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

Inrichtingsbesluit WVO. Gedownload via <https://wetten.overheid.nl> d.d. 08-09-2020.

Inspectie van het Onderwijs (2017). *Ruimte in regels: papieren rompslomp of kan het anders?* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2019a). *Een jaar vernieuwd toezicht. Voortgangsrapportage 2017/2018.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2019b). *Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs. Geldig per 1 augustus 2019.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2019c). *Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op het voortgezet onderwijs. Geldig per 1 augustus 2019.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2019d). *Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op het (voortgezet) speciaal onderwijs. Geldig per 1 augustus 2019.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2019e). *Onderzoek besturen en scholen, vierjaarlijks onderzoek. Stichting Islamitisch Onderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2019f). *Kwaliteitszorg en ambitie. De motor voor verbetering van onderwijskwaliteit.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020a). *Evaluatie vernieuwd toezicht. Voortgangsrapportage 2018/2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020b). *Hoe wordt kwaliteitszorg beoordeeld? Resultaten van het derde fairnessonderzoek*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020c). *Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op het (voortgezet) speciaal onderwijs. Geldig per 1 augustus 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020d). *Staat van wijzigingen - overzicht tekstwijzigingen Onderzoekskaders schooljaar 2020/2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020e). *Algoritmische signalering risicoscholen: technisch rapport*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Kwaliteitswet 1998, *Staatsblad 1998*, 398.

McKinsey & Company (2020). *Een verstevigd fundament voor iedereen. Een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (primair en voortgezet)*.

Mentink, D. (2012). *De kwaliteitsnormerende functie van deugdelijkheidseisen, waarborg voor goed onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Inspectie van het Onderwijs (2017). *Ruimte in regels*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Onderwijsraad (2013). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2016). *De volle breedte van onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2019). *Onderwijsvrijheid én overheidszorg*. Den Haag: Onderwijsraad.

Oomens, M., Aarsen, E. van, Eck, P. van, & Kieft, M. (2008). *Opbrengstgericht werken door scholen voor primair en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Oberon.

Oomens, M., Buynsters, M., Donker, A., Geldhof, T., Boer, P. den, Frietman, J., Verhaegh, T., & Ehren, M. (2015). *Informatiegebruik voor kwaliteitsverbetering*. Utrecht/Nijmegen: Oberon/KBA Nijmegen.

Regeling leerresultaten PO 2020, *Staatscourant 2019*, nr. 69886.

Scheerens, J., Luyten, H., & Ravens, J. van (z.d.). *Visies op onderwijskwaliteit, met illustratieve gegevens over de kwaliteit van het Nederlandse primair en secundair onderwijs*. Enschede: Universiteit Twente.

Schenke, W., Weijers, D., Emmelot, Y., Karssen, M., Breetvelt, I., Van Stigt, A., & Boogaard, M. (2020). *Kenmerken en voorbeeldfunctie van Excellente scholen. Hoe excellent zijn Excellente scholen?* Amsterdam: Kohnstamm Instituut

Schildkamp, K. (2012). Opbrengstgericht werken: data-geïnfomeerd werken voor schoolverbetering. In Zwart, R., Van Veen, K., & Meierink, J. (reds.). *Onderzoek in de school ter discussie: doelen, criteria en dilemma's* (29-36). Leiden: Universiteit Leiden.

TK (1997-1998). *Kwaliteitswet 1998. Nota naar aanleiding van het verslag*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 25459, nr.5.

TK (2013-2014a). *Initiatiefvoorstel Bisschop, Doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht. Voorstel van wet*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 33386, nr. 2.

TK (2013-2014b). *Initiatiefvoorstel Bisschop, Doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht. Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 33386, nr. 3.

TK (2015-2016a). *Motie van de leden Straus en Dijkgraaf*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 3386, nr. 19.

TK (2015-2016b). *Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 33862, nr. 24.

TK (2018-2019a). *Wetsvoorstel actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs. Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 35102, nr. 3.

TK (2018-2019b). *Vermindering regeldruk OCW. Motie van de leden Van Meenen en Rog*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 29546, nr. 32.

TK (2019-2020a). *Overzicht deugdelijkheidseisen ten behoeve van plenaire behandeling wetsvoorstel actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs. Bijlage bij brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 35102, nr. 9.

TK (2019-2020b). *Regels over het voortgezet onderwijs (Wet voortgezet onderwijs 20xx). Voorstel van wet*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 35297, nr. 2.

TK (2019-2020c). *Regels over het voortgezet onderwijs (Wet voortgezet onderwijs 20xx). Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 35297, nr. 3.

TK (2019-2020d). *Aanscherping burgerschapsopdracht onderwijs. Voorstel van wet*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 35352, nr. 2.

TK (2019-2020e). *Aanscherping burgerschapsopdracht onderwijs. Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 35352, nr. 3.

TK (2019-2020f). *Aanscherping burgerschapsopdracht onderwijs. Nota naar aanleiding van het verslag*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 35352, nr. 6.

Vegt, A. L. van der, Middelbeek, L., & Suijkerbuijk, A. (2020). *Duurzame kwaliteitscultuur in het onderwijs: een minireview*. Den Haag: NRO.

Wet actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs. *Staatsblad 2020*, 235.

Wet doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht. *Staatsblad 2016*, 179.

Wet goed onderwijs, goed bestuur. *Staatsblad 2010*, 80.

Wet medezeggenschap op scholen. Gedownload via <https://wetten.overheid.nl> d.d. 23-01-2020.

Wet meer ruimte voor nieuwe scholen. *Staatsblad 2020*, 160.

Wet op de expertisecentra. Gedownload via <https://wetten.overheid.nl> d.d. 23-01-2020.

Wet op het onderwijstoezicht 2002. *Staatsblad 2002*, 387.

Wet op het onderwijstoezicht. Gedownload via <https://wetten.overheid.nl> d.d. 23-01-2020

Wet op het primair onderwijs. Gedownload via <https://wetten.overheid.nl> d.d. 23-01-2020.

Wet op het voortgezet onderwijs. Gedownload via <https://wetten.overheid.nl> d.d. 23-01-2020.

Wet van 6 juni 2017, houdende wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra ten einde levensbeschouwelijk onderwijs en godsdienstonderwijs op openbare scholen te bekostigen. *Staatsblad 2017*, 289.

Wet van 27 september 2019 tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs. *Staatsblad 2019*, 395.

Bijlage 1 Recente jurisprudentie

RvS. 23 november 2016: ECLI:NL:RVS:2016:3112

Inhoudsindicatie²⁷: Bij besluit van 20 juni 2014 heeft de staatssecretaris op de rijksbijdrage ten nadele van de stichting een correctie van € 101.616,00 aangebracht en dit bedrag verrekend met de maandelijkse bekostiging.

Rb. Den Haag (vzr.) 11 juli 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:6862

Inhoudsindicatie: Eiseres vordert dat de publicatie van een rapport van de onderwijsinspectie over de Algemene Hindoe basisschool wordt verboden. Volgens eiseres is het rapport op verschillende punten eenzijdig, onjuist en suggestief en daarmee onrechtmatig. De voorzieningenrechter volgt dit standpunt niet, behalve op één punt. De voorzieningenrechter bepaalt dat het rapport openbaar mag worden gemaakt onder de voorwaarde dat dit ene punt wordt aangepast, op de in het vonnis omschreven wijze.

Rb. Den Haag (vzr.) 11 juli 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:6860

Inhoudsindicatie: Het gevorderde verbod tot openbaarmaking van het rapport van de onderwijsinspectie over het Cornelius Haga Lyceum wordt afgewezen. De inhoud van het rapport is niet onrechtmatig. Het oordeel van de inspectie over het burgerschapsonderwijs is niet in strijd met artikel 17 WVO.

Gh. Den Haag 24 december 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3446

Het gerechtshof bekrachtigt het vonnis in eerste aanleg (RBDH:2019:6860).

Rb. Amsterdam (MK) 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226

Inhoudsindicatie: De rechtbank vernietigt de door de minister aan het Haga Lyceum gegeven aanwijzing tot vervanging van het bestuur. De school heeft niet in strijd gehandeld met de burgerschapsopdracht. Er zijn wel financiële problemen, maar minder dan de minister had gesteld. De aanwijzing tot vervanging van het bestuur is niet evenredig.

Rb. Midden Nederland (vzr.) 10 januari 2020, ECLI:NL:RBMNE:2019:6262

Inhoudsindicatie: Het rapport van de inspectie is een bestuursrechtelijk besluit omdat de conclusie in het rapport is zeer zwak onderwijs. De inspectie heeft terecht getoetst aan de beoordelingscriteria zoals neergelegd in het Onderzoekskader VO 2017 omdat er voor de school nog geen leerresultaten beschikbaar zijn. Het onderzoek is zorgvuldig geweest. Naar voorlopig oordeel kunnen de vastgestelde feiten de conclusie zeer zwak onderwijs dragen. De school krijgt enkele weken de tijd om de zienswijze alsnog in te dienen, zodat deze tegelijkertijd met het rapport openbaar gemaakt kan worden op 10 januari 2020.

Gh. Den Haag 25 februari 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:277

Inhoudsindicatie: Onrechtmatige overheidsdaad; rapporten Inspectie Onderwijs; ontvankelijkheid vordering tot verbod van publicatie; door rechter aan te leggen toets voor beoordeling inhoud; afstandsonderwijs vs zelfstudie.

²⁷ De inhoudsindicaties in deze bijlage zijn letterlijk overgenomen uit de oorspronkelijke documenten.

Bijlage 2 Categorisering deugdelijkheidseisen

Tabel B.1 Deugdelijkheidseisen WPO en WMS²⁸

Wetsartikel	Inhoud	Standaard waarbij genoemd in waarderingskader inspectie
RESULTATEN		
Kwalificatie²⁹		
10a	Omschrijving zeer zwak onderwijs en onvoldoende leerresultaten	OR1
Socialisatie en persoonsvorming³⁰		
nvt		OR2
ONDERWIJSPROCES		
Aanbod (OP1)		
2	Doelgroep basisonderwijs en grondslag leggen voor volgen aansluitend vervolgonderwijs	OP1
8 lid 2	Doelstelling onderwijs: het onderwijs richt zich in elk geval op de emotionele en de verstandelijke ontwikkeling, en op het ontwikkelen van creativiteit, op het verwerven van noodzakelijke kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden	OP1 SK1
8 lid 3	Burgerschapsonderwijs	OP1 SK1 (lid 3b) ³¹
8 lid 11	Bestrijding (taal)achterstand	OP1, OP2, OP4
9 lid 1 t/m 3, 5, 9 en 10	Eisen aan onderwijsinhoud en voldoen aan kerndoelen	OP1 SK1 (lid 9)
9 lid 4 en 6 t/m 8	Fries als vak	
9 lid 11	In acht nemen referentieniveaus	OP1
9 lid 13 en 14	Nederlands als voertaal en afwijkingsmogelijkheden	
41	Verplichte deelname onderwijsactiviteiten en vrijstellingsmogelijkheid	
46	Karakter openbaar onderwijs	
50	Godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk onderwijs op openbare scholen	
57	Godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk onderwijs op bijzondere scholen	
Zicht op ontwikkeling (OP2)		
8 lid 6 en 7	Gebruik leerlingvolgsysteem en toetsen	OP2, OP8
8 lid 8	Voortgangsregistratie voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven	OP2, OP4
11	Rapportage over vorderingen van leerlingen	OP8

²⁸ Kwaliteitsaspecten waar een afkorting achter staat, maken onderdeel uit van het waarderingskader van de inspectie. De betreffende afkorting komt overeen met die uit het waarderingskader van de inspectie (2019b). Kwaliteitsaspecten die gearceerd zijn, zijn in het waarderingskader van de inspectie standaarden die betrekking hebben op de deugdelijkheidseisen.

²⁹ In het waarderingskader van de inspectie (2019b) betreft dit twee standaarden: resultaten (OR1) en vervolgsucces (OR3). Alleen OR1 behoort tot de basiskwaliteit.

³⁰ In het waarderingskader van de inspectie (2019b) betreft dit de standaard: sociale en maatschappelijke competenties (OR2).

³¹ Daar waar tussen haakjes een lidnummer vermeld wordt, verwijst dat naar het wetsartikel uit de eerste kolom.

Wetsartikel	Inhoud	Standaard waarbij genoemd in waarderingskader inspectie
Didactisch handelen (OP3)		
8 lid 1	Uitgangspunten: ononderbroken ontwikkelingsproces en afstemmen op voortgang in de ontwikkeling van leerlingen	OP1, OP2, OP3, OP4, OP6 KA2
(Extra) ondersteuning (OP4)		
8 lid 4	Individuele begeleiding van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben	OP2, OP4, OP6
8 lid 5	Ten minste elke vier jaar schoolondersteuningsprofiel vaststellen	
8 lid 10	Onderwijs adequaat inrichten voor leerlingen die ziek zijn of in ziekenhuis verblijven	
9a	Ondersteuning bij het onderwijs aan zieke kinderen	
40a	Ontwikkelingsperspectief voor leerlinge met extra ondersteuningsbehoeften en sbo-leerlingen	OP4
165	Activiteiten voor leerlingen met taalachterstand	
Onderwijstijd (OP5)		
8 lid 9	Eisen onderwijstijd en onderwijsdagen	
15	Meetellen onderwijstijd van onderwijs gevolgd op andere school	
Samenwerking (OP6)		
18a	Deelname aan samenwerkingsverband passend onderwijs	
45	Tussenschoolse opvang en organisatie van buitenschoolse opvang	
167	Afspraken voor- en vroegschoolse educatie	OP6
167a	Overleg onderwijsachterstandenbeleid	OP6
Toetsing en afsluiting (OP8)		
9b	Eindtoets taal en rekenen	OP8
42	Onderwijskundig rapport en schooladvies	OP6, OP8
SCHOOLKLIMAAT		
Veiligheid (SK1)		
4a	Overleg en aangifte zedemisdrijven	
4b	Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling	
4c	Zorgplicht veiligheid op school	SK1
Pedagogisch klimaat (SK2)		
nvt		
KWALITEITSZORG EN AMBITIE		
Kwaliteitszorg (KA1)		
10	Zorgplicht kwaliteit van onderwijs en uitvoeren stelsel van kwaliteitszorg	KA1, KA2
Kwaliteitscultuur (KA2)		
31	Vaststelling managementstatuut	KA2
31a	Beschrijving beroep van leraar en verplicht opstellen professioneel statuut	KA2 (lid 1 t/m 3)
32b	Bekwaamheidsdossier voor elk personeelslid	KA2

Wetsartikel	Inhoud	Standaard waarbij genoemd in waarderingskader inspectie
Verantwoording en dialoog (KA3)		
12	Inhoudelijke eisen aan schoolplan	OP1 (lid 2), OP2 (lid4), OP3 (lid 2 en 3), OP4 (lid 2) SK1 (lid 2) KA1 (lid 4), KA2 (lid 3 en 4)
13	Inhoudelijke eisen aan schoolgids	KA3
14	Klachtenregeling	
16	Vaststelling schoolplan en schoolgids en toezending aan inspectie	
17a	Scheiding bestuur en toezicht	FB3
17b	Functionele of organieke scheiding bestuur en toezicht; intern toezichthouder functioneert onafhankelijk	
17c	Taken intern toezichthouder	FB1, FB2
38	Georganiseerd overleg	
45a	Informereren ouders bij zeer zwak onderwijs	
171	Verplichtingen jaarverslag	KA2 (lid1); KA3
WMS	Alle artikelen uit de WMS hebben betrekking op dit kwaliteitsaspect	KA3 (art. 8, 10, 11, 12 en 13) FB1 (art. 8, lid 2)
FINANCIEEL BEHEER		
Continuïteit (FB1)		
183 en 184	Verplichte aansluiting vervangingsfonds/participatiefonds	
Doelmatigheid (FB2)		
nvt		
Rechtmatigheid (FB3)		
140a	Vergoeding voor kosten administratie, beheer en bestuur openbaar onderwijs	
148	Besteding bekostiging	
163a	Verplichting terugstorting niet bestede bedragen	
163b	Aanwijzing bij wanbeheer	FB3
172 en 173	Informatieverplichtingen jegens minister (beleid en bekostiging)	
182	Gebruik bekostiging conform bestemming en zorgvuldig boekhouden	
HUISVESTING		
103	Bouwheerschap	
104	Instemming met eigen bouwplannen voor andere dan gemeentelijke school	
106	Onderhoudsplicht bevoegd gezag; verbod tot vervreemding en bezwaring	
108	Verhuur en medegebruik gebouw of terrein	
110	Einde gebruik gebouw of terrein door andere dan gemeentelijke school	
112	Informatieverstrekking aan burgemeester en wethouders	
119	Zorgplicht voor materiële instandhouding	
PERSONEEL		
3	Bevoegdheid schoolonderwijs	

Wetsartikel	Inhoud	Standaard waarbij genoemd in waarderingskader inspectie
3a	Bevoegdheid onderwijsondersteunende werkzaamheden	
29	Directie, leraren en onderwijsondersteunend personeel	
30	Document inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding	
30a	Overdracht taken en bevoegdheden	
32	Vereisten benoeming of tewerkstelling personeel	
33 lid 1	Rechtspositieregeling personeel	
33a	Benoeming, schorsing en ontslag	
34	Benoeming in algemene dienst	
34a	Afschriften bewijsstukken	KA2 (per 01-08-2020)
36	Verplichting tot het bieden van stagemogelijkheden	
38a	Scholings- en begeleidingsovereenkomst zij-instromers	
38b	Lerarenregister	
38g t/m k en n t/m o	Deze bepalingen regelen de gegevens die zijn opgenomen in het lerarenregister en de wijze waarop deze kunnen worden gebruikt	
38p	Registervoorportaal	
38q t/m t	Deze bepalingen regelen de gegevens die zijn opgenomen in het registervoorportaal en de wijze waarop deze kunnen worden gebruikt	
51	Godsdienstonderwijs door vakbekwame leraren	
68	Centrale dienst	
176c	Geschiktheidsonderzoek	
TOELATING, SCHORSING EN VERWIJDERING		
39	Toelatingsleeftijd en maximale leeftijd	
40	Toelating en verwijdering	OP4 (lid 3)
40b	Te verstrekken gegevens bij toelating en opnemen gegevens in leerlingenadministratie	
40c	Schorsing	
43	Tijdelijke geschillencommissie toelating en verwijdering passend onderwijs	
58	Geen weigering leerling bij bijzondere school wegens niet instemmen met grondslag als er geen openbaar onderwijs in de buurt is	
63	Beslissingen bijzonder onderwijs inzake toelating en verwijdering en bezwaarprocedure	
STICHTING EN INSTANDHOUDING		
17	Bestuurlijke fusie openbare en bijzondere scholen	
17d	Samenwerkingsschool	
47	Instandhouding openbare school door openbare rechtspersoon	
48	Instandhouding openbare school door stichting	
49	Bestuursoverdracht openbare school	
55	Instandhouding bijzondere school door rechtspersoon	
56	Bestuursoverdracht bijzondere school	
64a t/m d	Verplichtingen met betrekking tot fusies	

Wetsartikel	Inhoud	Standaard waarbij genoemd in waarderingskader inspectie
OVERIG		
44	Gelegenheid voor ondersteunende werkzaamheden ouders	
161	Opgave aantal leerlingen voor 15 oktober	
178a	Gebruik persoonsgebonden nummer	
178b	Inlichtingenplicht en medewerkingsplicht inzake basisregister onderwijs	

Tabel B.2 Deugdelijkheidseisen WVO en WMS³²

Wetsartikel	Inhoud	Standaard waarbij genoemd in waarderingskader inspectie
RESULTATEN		
Kwalificatie³³		
23a1	Omschrijving zeer zwak onderwijs en onvoldoende leerresultaten	OR1
Socialisatie en persoonsvorming³⁴		
nvt		OR2
ONDERWIJSPROCES		
Aanbod (OP1)		
2 lid 1	Voortgezet onderwijs omvat het onderwijs dat wordt gegeven na het basisonderwijs en na het so. Het omvat niet het vso.	
6a	Nederlands als voertaal en afwijkingmogelijkheden	
6c	Bestrijding (taal)achterstand	OP1, OP2
6d	Onderwijs in lichamelijke opvoeding	
6e	Beschikbaar stellen van gratis lesmateriaal	
7	Vwo: definitie en cursusduur	OP1
8	Havo: definitie en cursusduur	OP1
9	Mavo: definitie en cursusduur	OP1
10	Theoretische leerweg en mavo: programma en profielen	OP1
10a	Vbo: definitie en cursusduur	OP1
10b	Beroepsgerichte leerwegen: programma en profielen	OP1
10b8	Entreeopleiding in het mbo	OP1
10d	Gemengde leerweg: programma en profielen	OP1
11a	Algemene voorschriften eerste twee leerjaren	
11b	Kerdoelen	
11d	Ontheffingsmogelijkheid delen onderwijsprogramma eerste twee leerjaren	
11e	Fries als vak	
11f	Voorschriften derde leerjaar vwo en havo	
12	Vwo en havo: profielen	
13	Vwo: vakken en programmaonderdelen	
14	Havo: vakken en programmaonderdelen	
17	Burgerschapsonderwijs	OP1, SK1
42	Karakter openbaar onderwijs	
46 en 47	Godsdienstonderwijs onderwijs op openbare scholen	
Zicht op ontwikkeling (OP2)		
23b	Rapportage over vorderingen van leerlingen	

³² Kwaliteitsaspecten waar een afkorting achter staat, maken onderdeel uit van het waarderingskader van de inspectie. De betreffende afkorting komt overeen met die uit het waarderingskader van de inspectie (2019c). Kwaliteitsaspecten die gearceerd zijn, zijn in het waarderingskader van de inspectie standaarden die betrekking hebben op de deugdelijkheidseisen.

³³ In het waarderingskader van de inspectie (2019c) betreft dit twee standaarden: resultaten (OR1) en vervolgsucces (OR3). Alleen OR1 behoort tot de basiskwaliteit.

³⁴ In het waarderingskader van de inspectie (2019c) betreft dit de standaard: sociale en maatschappelijke competenties (OR2).

Wetsartikel	Inhoud	Standaard waarbij genoemd in waarderingskader inspectie
Didactisch handelen (OP3)		
2 lid 2	Ononderbroken ontwikkelingsproces en afstemmen op voortgang in de ontwikkeling van leerlingen	OP1, OP2, OP3, KA2
(Extra) ondersteuning (OP4)		
6b	Onderwijs adequaat inrichten voor leerlingen die ziek zijn of in ziekenhuis verblijven	
10e	Leerweg ondersteunend onderwijs	OP1
10f	Praktijkonderwijs	OP1, OP5 (lid 3a) ³⁵
17b	Individuele begeleiding van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben en ten minste elke vier jaar schoolondersteuningsprofiel vaststellen	OP4 (lid 2), OP6
18	Ondersteuning bij het onderwijs aan zieke kinderen	
26	Ontwikkelingsperspectief voor leerlinge met extra ondersteuningsbehoeften en praktijkonderwijs-leerlingen	OP4 (Lid 1, 2, 3 en 5), OP6
Onderwijstijd (OP5)		
6g	Eisen aan onderwijstijd	OP5
6g1	Eisen aan onderwijsdagen	OP5
6h	Meetellen onderwijstijd van onderwijs gevolgd op (v)so-school	
11c	Eisen onderwijstijd eerste twee leerjaren	OP1 (lid 1)
20	VO scholen zijn dagscholen; scholen kunnen contractactiviteiten verrichten	
Samenwerking (OP6)		
10b3	Eisen aan leer-werkovereenkomst	
10b4	Beoordeling kwaliteit en erkenning leerbedrijven	
10b6	Kwaliteitseisen leerbedrijven	
10b7	Samenwerkingsovereenkomst met roc of aoc	
10b9	Samenwerkingsovereenkomst entreeopleiding in het mbo	
17a	Deelname aan samenwerkingsverband passend onderwijs	OP6
25a	Samenwerking tussen vo-scholen onderling en met mbo instellingen en met bve-instellingen ter bevordering van doelmatig en doeltreffend onderwijs	
74 en 74a	Regionale samenwerking en regionaal plan onderwijsvoorzieningen	
118a	Overleg onderwijsachterstandenbeleid	OP6
118h en i	Bestrijden voortijdig schoolverlaten	
Praktijkvorming/stage (OP7)		
6f	Maatschappelijke stage	
10b1	Eisen leer-werktraject in basisberoepsgerichte leerweg	
10b2	Eisen aan inrichting buitenschools praktijkgedeelte leer-werktraject	
Toetsing en afsluiting (OP8)		
29	Eindexamen en diploma	

³⁵ Daar waar tussen haakjes een lidnummer vermeld wordt, verwijst dat naar het wetsartikel uit de eerste kolom.

Wetsartikel	Inhoud	Standaard waarbij genoemd in waarderingskader inspectie
29a	Getuigschrift en schooldiploma praktijkonderwijs	
30	Extraneï-examens	
31	Verklaring bij schoolverlaten zonder diploma	
SCHOOLKLIMAAT		
Veiligheid (SK1)		
3	Overleg en aangifte zedenmisdrijven	
3a	Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling	
3b	Zorgplicht veiligheid op school	SK1
24g	Leerlingenstatuut	
Pedagogisch klimaat (SK2)		
nvt		
KWALITEITZORG EN AMBITIE		
Kwaliteitszorg (KA1)		
23a	Zorgplicht kwaliteit van onderwijs en uitvoeren stelsel van kwaliteitszorg	KA1, KA2
Kwaliteitscultuur (KA2)		
32c	Vaststelling managementstatuut	KA1
32e	Beschrijving beroep van leraar en verplicht opstellen professioneel statuut	KA2 (lid 1 t/m 3)
37a	Bekwaamheidsdossier voor elk personeelslid	KA2
Verantwoording en dialoog (KA3)		
21	Aanduiding onderwijsaanbod in maatschappelijk verkeer	
23c	Informeren ouders bij zeer zwak onderwijs	
24	Inhoudelijke eisen aan schoolplan	OP1 (lid 2), OP2 (lid 4), OP3 (lid 2 en 3), OP4 (lid 2), KA1 (lid 4), KA2 (lid 3 en 4)
24a	Inhoudelijke eisen aan schoolgids	KA3
24b	Klachtenregeling	
24c	Vaststelling schoolplan en schoolgids en toezending aan inspectie	
24d	Scheiding bestuur en toezicht	KA3, FB3
24e	Functionele of organieke scheiding bestuur en toezicht; intern toezichthouder functioneert onafhankelijk	KA3, FB1
24e 1	Taken intern toezichthouder	KA3, FB2
24f	Toezending programma's en beschrijvingen contractactiviteiten aan inspectie	
40a	Georganiseerd overleg	
103	Verplichtingen jaarverslag	KA2 (lid 1), KA3
WMS	Alle artikelen uit de WMS hebben betrekking op dit kwaliteitsaspect	KA3 (art. 8, 10, 11, 12 en 14), FB1 (art. 8 lid, 2)
FINANCIEEL BEHEER		
Continuïteit (FB1)		
nvt		
Doelmatigheid (FB2)		
nvt		

Wetsartikel	Inhoud	Standaard waarbij genoemd in waarderingskader inspectie
Rechtmatigheid (FB3)		
96g1	Vergoeding voor kosten administratie, beheer en bestuur openbaar onderwijs	
97	Boekhouding bijzonder onderwijs	
99	Besteding bekostiging	
100	Besteding overeenkomstig bestemming	
103a en 103a1	Informatieverplichtingen jegens minister (beleid en bekostiging)	
103g	Aanwijzing bij wanbeheer	FB3
110a	Verplichting terugstorting niet bestede bedragen	
HUISVESTING		
76n	Bouwheerschap	
76o	Instemming met eigen bouwplannen voor andere dan gemeentelijke school	
76q	Onderhoudsplicht bevoegd gezag; verbod tot vervreemding en bezwaring	
76s	Verhuur en medegebruik gebouw of terrein	
76u	Einde gebruik gebouw of terrein door andere dan gemeentelijke school	
76v1	Huisvesting verticale scholengemeenschappen	
76w	Informatieverstrekking aan burgemeester en wethouders	
PERSONEEL		
2a	Bevoegdheid schoolonderwijs	
32	Personeelscategorieën; formatiebeleid; taken en functies personeel	
32a	Centrale directie	
32b1	Overdracht taken en bevoegdheden	
32d	Document inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding	
33	Vereisten benoeming of tewerkstelling leraren	OP5, KA2
33b	Verzorgen onderwijs entreeopleiding op grond van geschiktheidsverklaring WEB	
34	Benoembaarheid leidinggevend personeel	
35	Benoembaarheid onderwijsondersteunende functionarissen	
35a	Afwijking benoemingsvereisten leraren	
38	Scholings- en begeleidingsovereenkomst zij-instromers	
38a	Rechtspositieregeling personeel	
39	Benoeming, schorsing en ontslag	
39a	Benoeming in algemene dienst	
39a1	Afschriften bewijstukken	KA2 (per 01-08-2020)
39c	Verplichting tot het bieden van stagemogelijkheden	
41	Personeel ten behoeve van contractactiviteiten	
41a	Lerarenregister	

Wetsartikel	Inhoud	Standaard waarbij genoemd in waarderingskader inspectie
41f t/m j en m t/m n	Deze bepalingen regelen de gegevens die zijn opgenomen in het lerarenregister en de wijze waarop deze kunnen worden gebruikt	
41o	Registervoorportaal	
41p t/m s	Deze bepalingen regelen de gegevens die zijn opgenomen in het registervoorportaal en de wijze waarop deze kunnen worden gebruikt	
53a	Bestuurlijke voorschriften bijzonder onderwijs (beslissing tot ontzegging toegang student)	
53b	Centrale dienst	
118l	Geschiktheidsonderzoek	
TOELATING, SCHORSING EN VERWIJDERING		
10g	Toelating praktijkonderwijs	
27	Toelating, verwijdering en verblijfsduur praktijkonderwijs	
27a	Controle op langdurige afwezigheid leerling vallend onder werking Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten	
27b	Te verstrekken gegevens bij toelating en opnemen gegevens in leerlingenadministratie	
27c	Tijdelijke geschillencommissie toelating en verwijdering passend onderwijs	
28	Melding verwijdering niet-leerplichtige leerlingen	
28a	Melding verzuim niet-leerplichtige leerlingen	
48	Geen weigering leerling bij bijzondere school wegens niet instemmen met grondslag als er geen openbaar onderwijs in de buurt is	
STICHTING EN INSTANDHOUDING		
42a	Instandhouding openbare school door openbare rechtspersoon	
42b	Instandhouding openbare school door stichting	
42c	Bestuursoverdracht openbare school	
49	Instandhouding bijzondere school door rechtspersoon; schoolbestuur draagt zorg voor een deskundig beheer	
50	Bestuursoverdracht bijzondere school	
53c	Bestuurlijke fusie openbare en bijzondere scholen	
53d	Samenwerkingsschool	
53f t/m i	Verplichtingen met betrekking tot fusies	
72	Samenvoeging scholen of scholengemeenschappen	
OVERIG		
103b	Gebruik persoonsgebonden nummer	
103c	Inlichtingenplicht en medewerkingsplicht inzake basisregister onderwijs	

Tabel B.3 Deugdelijkheidseisen WEC en WMS³⁶

Wetsartikel	Inhoud	Standaard waarbij genoemd in waarderingskader inspectie
RESULTATEN		
Kwalificatie³⁷		
19a	Omschrijving zeer zwak onderwijs	OR1
Socialisatie en persoonsvorming³⁸		
nvt		OR2
ONDERWIJSPROCES		
Aanbod (OP1)		
19a	Omschrijving zeer zwak onderwijs	
2	Doelgroep en indeling (v)so	
8	Scholen en afdelingen voor (v)so	
11 lid 3	Doelstelling onderwijs: het onderwijs richt zich in elk geval op de emotionele en de verstandelijke ontwikkeling, en op het ontwikkelen van creativiteit, op het verwerven van noodzakelijke kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden. En ook: bestrijding (taal) achterstanden.	OP1, OP3, SK1, OR2
11 lid 4	Burgerschapsonderwijs	OP1, SK1, OR2
13 lid 1 t/m 5, 9, 11 en 12	so: Eisen aan onderwijsinhoud en voldoen aan kerndoelen	OP1
13 lid 6 en 8 t/m 10	so: Fries als vak	
13 lid 13	so: In acht nemen referentieniveaus	
14	Vso: onderwijsaanbod	
14a	Vso: uitstroomprofiel vervolgonderwijs	OP1, OP2, OP5 (lid 2) ³⁹ , OP8, OR2
14c	Vso: arbeidsmarktgericht uitstroomprofiel	OP1, OP2, OR2
14f	Vso: Uitstroomprofiel dagbesteding	OP1, OP2, OR2
15	Inhoud onderwijs meervoudig gehandicapte kinderen (onderdelen van art. 13 na voorstel bevoegd gezag vastgesteld door minister)	
16	Afwijken inhoud onderwijs so (art. 13) na toestemming minister	
18	Nederlands als voertaal en afwijkingmogelijkheden	
46	Verplichte deelname onderwijsactiviteiten en vrijstellingsmogelijkheid	
49	Karakter openbaar onderwijs	
53	Godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk onderwijs op openbare scholen	

³⁶ Kwaliteitsaspecten waar een afkorting achter staat, maken onderdeel uit van het waarderingskader van de inspectie. De betreffende afkorting komt overeen met die uit het waarderingskader van de inspectie (2019d). Kwaliteitsaspecten die gearceerd zijn, zijn in het waarderingskader van de inspectie standaarden die betrekking hebben op de deugdelijkheidseisen.

³⁷ In het waarderingskader van de inspectie (2019d) betreft dit twee standaarden: resultaten (OR1) en vervolgsucces (OR3). Alleen OR1 behoort tot de basiskwaliteit.

³⁸ In het waarderingskader van de inspectie (2019d) betreft dit de standaard: sociale en maatschappelijke competenties (OR2).

³⁹ Daar waar tussen haakjes een lidnummer vermeld wordt, verwijst dat naar het wetsartikel uit de eerste kolom.

Wetsartikel	Inhoud	Standaard waarbij genoemd in waarderingskader inspectie
59	Godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk onderwijs op bijzondere scholen	
Zicht op ontwikkeling (OP2)		
11 lid 7 en 8	Gebruik leerlingvolgsysteem en toetsen	OP2, OP3, OP8
20	Rapportage over vorderingen van leerlingen	OP6, OR2
Didactisch handelen (OP3)		
11 lid 1	Uitgangspunten: ononderbroken ontwikkelingsproces en afstemmen op ontwikkelingsmogelijkheden	OP1, OP2, OP3, OP5, OP6, OR1, OR2, KA2
(Extra) ondersteuning (OP4)		
11 lid 2	Ten minste elke vier jaar schoolondersteuningsprofiel vaststellen	
11 lid 6	Onderwijs adequaat inrichten voor leerlingen die ziek zijn of in ziekenhuis verblijven	
18a	Ondersteuning bij het onderwijs aan zieke kinderen	
41a	Ontwikkelingsperspectief (voor alle leerlingen)	OP2 (lid 2 t/m 6), OP3, OP6, OR1, OR2
44	Nazorg	
Onderwijstijd (OP5)		
11 lid 5	Onderwijsactiviteiten evenredig over de dag verdelen	
12	Eisen aan onderwijstijd en onderwijsdagen so	OP5 (lid 1)
25	Eisen aan onderwijstijd vso	OP5 (lid 1)
26	Meetellen onderwijstijd van onderwijs gevolgd op andere school en eisen onderwijsdagen vso	
Samenwerking (OP6)		
9	Taken van een instelling	OP6 (lid 1)
24	Mogelijkheid om een deel van het schoolplan door een andere school te laten uitvoeren	
28a	Deelname aan samenwerkingsverband passend onderwijs	
40b	Commissie voor de begeleiding	
68	Overlegorganen so-bo en vso-vo	
162c en 162c1	Bestrijden voortijdig schoolverlaten	
Praktijkvorming/stage (OP7)		
17	Stage (vso)	OP7 (lid 1)
Toetsing en afsluiting (OP8)		
14b	Vavo-examen (vso)	
14d	Getuigschrift arbeidsmarktgericht uitstroomprofiel (vso)	
14e	Overgangsdokument arbeidsmarktgericht uitstroomprofiel (vso)	OP6
14g	Getuigschrift uitstroomprofiel dagbesteding (vso)	
14h	Overgangsdokument uitstroomprofiel dagbesteding (vso)	OP6
18b	Eindtoets taal en rekenen (so)	OR1
43	Onderwijskundig rapport en schooladvies	OP6, OP8
SCHOOLKLIMAAT		
Veiligheid (SK1)		
4a	Overleg en aangifte zedenmisdrijven	
5	Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling	

Wetsartikel	Inhoud	Standaard waarbij genoemd in waarderingskader inspectie
5a	Zorgplicht veiligheid op school	SK1
Pedagogisch klimaat (SK2)		
nvt		
KWALITEITSZORG EN AMBITIE		
Kwaliteitszorg (KA1)		
19	Zorgplicht kwaliteit van onderwijs en uitvoeren stelsel van kwaliteitszorg	KA1, KA2
Kwaliteitscultuur (KA2)		
31	Vaststelling managementstatuut	KA2
31a	Beschrijving beroep van leraar en verplicht opstellen professioneel statuut	KA2 (lid 1 t/m3)
32b	Bekwaamheidsdossier voor elk personeelslid	KA2
Verantwoording en dialoog (KA3)		
21	Inhoudelijke eisen aan schoolplan	OP1 (lid 2), OP3 (lid 2 en 30), KA1 (lid 4), KA2 (lid 4)
22	Inhoudelijke eisen aan schoolgids	OR2, KA3
23	Klachtenregeling	
27	Vaststelling schoolplan en schoolgids en toezending aan inspectie	
28g	Scheiding bestuur en toezicht	FB3
28h	Functionele of organieke scheiding bestuur en toezicht; intern toezichthouder functioneert onafhankelijk	
28i	Taken intern toezichthouder	FB1, FB2
38	Georganiseerd overleg	
48a	Informerende ouders bij zeer zwak onderwijs	
157	Verplichtingen jaarverslag	KA2 (lid 1), KA3
WMS	Alle artikelen uit de WMS hebben betrekking op dit kwaliteitsaspect	KA3 (art. 8 en 10 t/m 14), FB1 (art. 8, lid 2)
FINANCIEEL BEHEER		
Continuïteit (FB1)		
169 en 170	Verplichte aansluiting vervangingsfonds/participatiefonds	
Doelmatigheid (FB2)		
nvt		
Rechtmatigheid (FB3)		
134a	Vergoeding voor kosten administratie, beheer en bestuur openbaar onderwijs	
143	Besteding bekostiging	
145a	Aanwijzing bij wanbeheer	FB3
150a	Verplichting terugstorting niet bestede bedragen	
158 en 159	Informatieverplichtingen jegens minister (beleid en bekostiging)	
168	Gebruik bekostiging conform bestemming en zorgvuldig boekhouden	
HUISVESTING		
101	Bouwheerschap	

Wetsartikel	Inhoud	Standaard waarbij genoemd in waarderingskader inspectie
102	Instemming met eigen bouwplannen voor andere dan gemeentelijke school	
104	Onderhoudsplicht bevoegd gezag; verbod tot vervreemding en bezwaring	
106	Verhuur en medegebruik gebouw of terrein	
108	Einde gebruik gebouw of terrein door andere dan gemeentelijke school	
110	Informatieverstrekking aan burgemeester en wethouders	
116	Zorgplicht voor materiële instandhouding	
PERSONEEL		
3	Bevoegdheid schoolonderwijs	
3a	Bevoegdheid onderwijsondersteunende werkzaamheden	
29	Directie, leraren en onderwijsondersteunend personeel	
30	Document inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding	
30a	Overdracht taken en bevoegdheden	
32	Vereisten benoeming of tewerkstelling personeel	
33	Rechtspositieregeling personeel	
33a	Benoeming, schorsing en ontslag	
34	Benoeming in algemene dienst	
34a	Afschriften bewijsstukken	KA2 (per 01-08-2020)
36	Verplichting tot het bieden van stagemogelijkheden	
38a	Scholings- en begeleidingsovereenkomst zij-instromers	
38b	Lerarenregister	
38g t/m k, 38n en 38o	Deze bepalingen regelen de gegevens die zijn opgenomen in het lerarenregister en de wijze waarop deze kunnen worden gebruikt	
38p	Registervoorportaal	
38q t/m 38t	Deze bepalingen regelen de gegevens die zijn opgenomen in het registervoorportaal en de wijze waarop deze kunnen worden gebruikt	
54	Godsdienstonderwijs door vakbekwame leraren	
69	Centrale dienst	
162f	Geschiktheidsonderzoek	
TOELATING, SCHORSING EN VERWIJDERING		
39	Toelatingsleeftijd en maximale leeftijd	
40	Toelating en verwijdering	
40a	Schorsing	
41	Commissie van onderzoek	
42a	Te verstrekken gegevens bij toelating en opnemen gegevens in leerlingenadministratie	
45	Tijdelijke geschillencommissie toelating en verwijdering passend onderwijs	
47a	Melding verwijdering niet-leerplichtige leerlingen	
47b	Melding verzuim niet-leerplichtige leerlingen	

Wetsartikel	Inhoud	Standaard waarbij genoemd in waarderingskader inspectie
60	Geen weigering leerling bij bijzondere school wegens niet instemmen met grondslag als er geen openbaar onderwijs in de buurt is	
61	Beslissingen bijzonder onderwijs inzake toelating en verwijdering en bezwaarprocedure	
STICHTING EN INSTANDHOUDING		
28	Bestuurlijke fusie openbare en bijzondere scholen	
28j	Samenwerkingsschool	
50	Instandhouding openbare school door openbare rechtspersoon	
51	Instandhouding openbare school door stichting	
52	Bestuursoverdracht openbare school	
57	Instandhouding bijzondere school door rechtspersoon	
58	Bestuursoverdracht bijzondere school	
66a t/m d	Verplichtingen met betrekking tot fusies	
OVERIG		
48	Gelegenheid voor ondersteunende werkzaamheden ouders	
164a	Gebruik persoonsgebonden nummer	
164b	Inlichtingenplicht en medewerkingsplicht inzake basisregister onderwijs	

Oberon

Postbus 1423, 3500 BK Utrecht
t 030 230 60 90 | f 030 230 60 80
info@oberon.eu | www.oberon.eu

Utrecht, september 2020

In opdracht van Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap