

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

796

Vragen van de leden **Ceder** (ChristenUnie), **Krul** (CDA) en **Stoffer** (SGP) aan de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over *het onderzoek «De herstelopdracht doorgelicht: Een verkenning naar de rechtmatigheid van herstelopdrachten in het funderend onderwijs»* (ingezonden 29 oktober 2024).

Antwoord van Minister **Bruins** (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (ontvangen 11 december 2024). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2024–2025, nr. 598.

Vraag 1

Hoe luidt uw reactie op het onderzoek «De herstelopdracht doorgelicht: Een verkenning naar de rechtmatigheid van herstelopdrachten in het funderend onderwijs» van professor Renée Van Schoonhoven?¹

Antwoord 1

In het onderzoek stelt professor Van Schoonhoven de rechtmatigheid van herstelopdrachten ter discussie. De verkenning was voor de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) aanleiding om de praktijk van de herstelopdrachten tegen het licht te houden. De conclusie die de inspectie ons heeft gemeld is dat zij vertrouwen heeft in de rechtmatigheid van herstelopdrachten. De inspectie hanteert kwaliteitsborgingssystemen en handelt op basis van wettelijke kaders. Naar aanleiding van de verkenning gaat de inspectie wel nader bestuderen of de onderbouwing van de tekortkomingen in de rapporten nog verder kan worden verduidelijkt, en zo ja hoe.

Vraag 2

Hoe taxeert u de conclusie van professor Van Schoonhoven dat er in de praktijk herstelopdrachten gegeven worden die geen (of te weinig) juridische basis kennen?

¹ Website VU, geraadpleegd 28 oktober 2024, «De herstelopdracht doorgelicht: Een verkenning naar de rechtmatigheid van herstelopdrachten in het funderend onderwijs», (<https://research.vu.nl/en/publications/de-herstelopdracht-doorgelicht-een-verkenning-naar-de-rechtmatigh>)

Antwoord 2

De inspectie heeft een kwaliteitsborgingssysteem en baseert tekortkomingen waarvoor herstelopdrachten worden opgelegd op de wettelijke deugdelijkheidseisen. De wet schrijft voor waar het onderwijs aan moet voldoen, maar daarbij geeft de wet ruimte. Dat is vaak een bewuste keuze van de wetgever, om in concrete gevallen nadere invulling te kunnen geven aan wettelijke normen en rekening te houden met bijzondere situaties. Om de wet te kunnen toepassen, heeft de inspectie op grond van artikel 13 van de Wet op het onderwijstoezicht de taak om onderzoekskaders voor te dragen die door de Minister worden vastgesteld. Daarin staat de wijze waarop de wettelijke eisen worden geïnterpreteerd. Daardoor weten zowel scholen en besturen als de inspecteurs waar ze aan toe zijn.

Als de inspectie bij een school of bestuur een tekortkoming in naleving van wettelijke deugdelijkheidseisen constateert, vermeldt zij in het rapport welke wettelijke bepaling niet wordt nageleefd. Om aan scholen en besturen duidelijk te maken wat de wet van hen vraagt, formuleert de inspectie in de rapporten herstelopdrachten. Daarbij wordt altijd verwezen naar de wettelijke deugdelijkheidseisen waarop de tekortkoming is geconstateerd.

Vraag 3

Is het waar dat de Inspectie van het Onderwijs herstelopdrachten heeft gegeven die niet zijn gebaseerd op het niet-naleven van een deugdelijkheidseis? Zo ja, in hoeveel gevallen en op welke gronden?

Antwoord 3

De conclusie dat de inspectie herstelopdrachten heeft gegeven die niet zijn gebaseerd op het niet-naleven van een deugdelijkheidseis wordt door de inspectie niet herkend. Naar aanleiding van de verkenning hebben juristen, wetenschappelijk onderzoekers en toezichtdeskundigen van de inspectie onderzoek gedaan naar herstelopdrachten. De conclusie die de inspectie met ons heeft gedeeld is dat de inzet van de herstelopdracht wel degelijk rechtmatig is, omdat deze is gebaseerd op geconstateerde tekortkomingen op de wettelijke deugdelijkheidseisen.

Vraag 4

Deelt u de opvatting dat persoonlijke interpretaties van (het door een bestuur of school voldoen aan) een deugdelijkheidseis van een inspecteur niet mogen leiden tot een herstelopdracht of een sanctie en hoe zorgt de Inspectie van het Onderwijs er intern voor dat zulke situaties maximaal worden vermeden?

Antwoord 4

Wij vinden het belangrijk dat inspecteurs op navolgbare en transparante wijze handelen en oordelen. De inspectie werkt daarvoor met onderzoekskaders waarin de werkwijze wordt beschreven. Daarbij mag het voor een school of bestuur niet uitmaken welke inspecteur het onderzoek doet. Daarom oordelen inspecteurs in de zogeheten risico-kwaliteitsonderzoeken nooit alleen, maar altijd in teams. Die teams wisselen geregeld van samenstelling, wat bijdraagt aan een gelijksoortige en navolgbare manier van werken.

Ook op andere manieren werkt de inspectie aan de zorgvuldigheid en betrouwbaarheid van haar werkwijze. Zo maakt de inspectie gebruik van handreikingen voor een uniforme werkwijze, frequente (bij-)scholing van inspecteurs en consensusoverleggen. Indien een school als «zeer zwak» wordt beoordeeld, wordt dit rapport voor een extra kwaliteitscheck voorgelegd aan een interne toetsingscommissie.

Vraag 5

Hoe beschouwt u deze conclusie in relatie tot de wet van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht waarin de stimulerende en de toezichthoudende taak meer onderscheiden zijn?²

² Kamerstuk 33 862

Antwoord 5

De inspectie baseert haar toezichhoudende taak op wettelijke deugdelijkheidseisen. Daarnaast heeft de inspectie ook een stimulerende taak. In 2021 zijn de onderzoekskaders van de inspectie en de bijbehorende inspectierapporten herzien, om duidelijker onderscheid te maken tussen de controlerende en stimulerende taak van de inspectie. Dit is terug te zien in de rapporten, waarin de inspectie helder aangeeft wat beter moet (waarborgen van de deugdelijkheidseisen) en wat beter kan (stimuleren van kwaliteitsaspecten). Enkel die eerste categorie levert een herstelopdracht op. Bij de evaluatie van de initiatiefwet van de leden Bisschop c.s. van 8 april 2026 in mei 2022 bleek al dat het gemaakte onderscheid in lijn is met het doel van de wet.

Vraag 6

Kunt u onderbouwen in hoeverre het de taak van de Inspectie van het Onderwijs is om het onderwijskundige beleid van scholen actief bij te sturen en daarvoor de herstelopdracht als middel in te zetten?

Antwoord 6

Scholen hebben, binnen de grenzen van de wet, de vrijheid om zelf invulling te geven aan hun onderwijskundige beleid. Wel vraagt de wet van scholen dat zij dit beleid vastleggen in het schoolplan. De inspectie kan op dit vlak een tekortkoming constateren wanneer het schoolplan niet alle onderdelen bevat die door de wet worden voorgeschreven (artikel 12 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 2.88 van de Wet voortgezet onderwijs 2020 of artikel 21 van de Wet op de expertisecentra). In dat geval kan de inspectie een herstelopdracht opnemen in het rapport, om aan scholen en besturen duidelijk te maken wat de wet van hen vraagt en wat er nog ontbreekt.

Vraag 7

Op welke manier gaat de Inspectie van het Onderwijs beter en concreter onderscheid maken tussen haar oordelende en stimulerende rol?

Antwoord 7

Naast een toezichhoudende taak heeft de inspectie de wettelijke taak tot 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 (artikel 3, lid 1, sub b, onder 1 van de Wet op het onderwijstoezicht). De stimulerende taak van de inspectie ligt in het verlengde van de taak om te waarborgen dat het onderwijs voldoet aan de wettelijke vereisten. De inspectie maakt op meerdere manieren onderscheid tussen de toezichhoudende en stimulerende taak, bijvoorbeeld in de onderzoekskaders en in de rapportindeling. In rapporten wordt duidelijk aangegeven wat beter moet en dus onder de toezichhoudende taak valt. Daarnaast geeft de inspectie aan wat er al goed gaat en wat nog beter kan, als onderdeel van de stimulerende taak.

In juni 2024 is uw Kamer geïnformeerd over de wijze waarop scholen vanuit het toezicht gestimuleerd kunnen worden om te werken aan kwaliteitsverbetering.³ Daarin is onder andere aangegeven dat bij de professionalisering van inspecteurs extra aandacht zal worden besteed aan de stimulerende aspecten van het toezicht.

Vraag 8

Op welke manier gaat de Inspectie van het Onderwijs ervoor zorgen dat elke geconstateerde tekortkoming en dus gegeven herstelopdracht goed is onderbouwd?

Antwoord 8

De inspectie maakt gebruik van vooraf vastgestelde kwaliteitsnormen en beoordelingswijzen. Dit zorgt ervoor dat tekortkomingen niet willekeurig worden vastgesteld, maar worden beoordeeld op basis van heldere bepalingen. Elke tekortkoming wordt beschreven in een inspectierapport, waarin de context, bevindingen en het oordeel van de inspectie worden vastgelegd. Dit rapport bevat concrete argumenten die de tekortkoming(en) onderbouwen.

³ Kamerstukken II, 2023/24, 31 293, nr. 737.

Op basis van de constatering worden waar sprake is van tekortkomingen herstelopdrachten geformuleerd.

Wel heeft de inspectie laten weten dat zij uit de discussie over de toepassing van de herstelopdrachten opmaakt dat zij naar scholen en besturen soms een duidelijker onderbouwing kan geven van de tekortkoming en de herstelopdracht die daar bij hoort. Daarmee gaat de inspectie aan de slag. De verkenning onderstreept ook het belang van een onderzoekskader dat zorgvuldig tot stand komt, helder beschreven is en zo duidelijk mogelijk maakt wat de wet van scholen en besturen vraagt. Dit neemt de inspectie mee in de herziening van de onderzoekskaders die op dit moment in voorbereiding is.

Vraag 9

Bent u het ermee eens dat scholen een ruime eigen pedagogische en didactische ruimte toekomt bij alle vakgebieden, dus ook bij burgerschap? Zo ja, hoe gaat u ervoor zorgen dat deze ruimte nu en in de toekomst gehandhaafd blijft? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 9

Scholen hebben inderdaad veel ruimte om een eigen pedagogische en didactische invulling te geven aan het onderwijs dat zij verzorgen. Ten aanzien van burgerschap geldt dat scholen een wettelijke opdracht hebben om op doelgerichte, samenhangende en herkenbare wijze actief burgerschap en sociale cohesie te bevorderen. Scholen hebben daarbij veel ruimte om zelf te bepalen hoe zij hier invulling aan geven, zo lang wordt voldaan aan de eisen uit de wet. De inspectie beoordeelt of scholen aan die wettelijke eisen voldoen.

Vraag 10

Hoe wilt u voorkomen dat de Inspectie van het Onderwijs herstelopdrachten inzet als verkapt stimuleringsmiddel?

Antwoord 10

Herstelopdrachten zien alleen op de wettelijke deugdelijkheidseisen en op de uitwerking die de onderzoekskaders daaraan geven. Daarmee geeft de inspectie uitvoering aan de toezichthoudende taak. Herstelopdrachten zijn dus noodzakelijke interventies en geen instrument om scholen aan te moedigen bovenwettelijke verbeteringen te implementeren. De inspectie maakt in haar rapporten ook duidelijk welke uitspraken worden gedaan in het kader van het nalevingstoezicht en welke uitspraken worden gedaan in het kader van stimulerend toezicht. We zien ook dat besturen daar gebruik van maken om verdere verbeteringen door te voeren, omdat zij het belangrijk vinden om de kwaliteit van het onderwijs verder te verbeteren en de adviezen van de inspectie graag ter harte nemen. Niet omdat zij hiertoe wettelijk verplicht zijn, maar omdat zij dit in het belang van de leerling achten.

Vraag 11

Gaat de Inspectie van het Onderwijs naar aanleiding van het onderzoek van professor Van Schoonhoven herstelopdrachten intrekken? Zo ja, hoeveel? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 11

Nee, de inspectie geeft aan op basis van de verkenning door professor Van Schoonhoven geen aanleiding te zien herstelopdrachten in te trekken.

Vraag 12

Wat doet u om schoolbesturen te wijzen op hun rechten als de Inspectie van het Onderwijs in gebreke blijft en/of onzorgvuldig te werk gaat?

Antwoord 12

De inspectie neemt verschillende maatregelen om schoolbesturen te wijzen op hun rechten. Zo worden besturen actief geïnformeerd over de hoor- en wederhoorprocedure en het recht op bezwaar en beroep bij het oordeel «zeer zwak». Rapporten met een ander oordeel kunnen aan de civiele rechter worden voorgelegd.

Daarnaast wordt door de inspectie gedurende een onderzoek ruimte geboden voor feedback en eventuele bezwaren tegen de werkwijze van de inspectie. Dit geeft scholen en besturen de kans om hun zorgen te uiten en hierover met de inspectie in gesprek te gaan. Tevens informeert de inspectie scholen en besturen over de mogelijkheid om een klacht in te dienen als zij vinden dat de inspectie onzorgvuldig heeft gehandeld. De inspectie zal dan samen met het bestuur op zoek gaan naar een mogelijke oplossing. Wanneer het niet lukt om tot een gezamenlijke oplossing te komen, wordt de klacht voorgelegd aan een onafhankelijke klachtadviescommissie. Deze klachtenprocedures zijn beschreven op de website van de inspectie en worden indien gewenst toegelicht tijdens inspectiebezoeken.

Vraag 13

Wat doet u om schoolbesturen te stimuleren gebruik te maken van de mogelijkheid een bestuursreactie te geven op de bevindingen van de Inspectie van het Onderwijs?

Antwoord 13

De inspectie sluit kwaliteitsonderzoeken af met een rapport van bevindingen. In zo'n rapport kan een beleidsreactie van het bestuur worden opgenomen, maar daarnaast kan het bestuur ook een zienswijze als bijlage laten opnemen. De inspectie informeert scholen en besturen via verschillende kanalen over deze mogelijkheden en nodigt het bestuur ook actief uit tot het insturen van een beleidsreactie, die wordt opgenomen als slothoofdstuk van het rapport. Scholen maken in veel gevallen ook al gebruik van deze mogelijkheden.

Vraag 14

Bent u ermee bekend dat organisaties in het ringenoverleg soms aangeven dat zij de uitleg van de Inspectie van het Onderwijs niet in overeenstemming vinden met de wet? Vindt u ook dat, om te voorkomen dat individuele scholen last krijgen van een norm die kennelijk betwist wordt, in dit soort situaties nadere bespreking met externen wenselijk is en dat ook het parlement hiervan expliciet op de hoogte gesteld zou moeten worden?

Antwoord 14

Het Ringenoverleg is een waardevol overleg dat de inspectie met het onderwijsveld voert. Hierin worden onder andere de onderzoekskaders besproken en wordt ook stilgestaan bij de uitleg die wordt gegeven aan wettelijke bepalingen. Waar nodig spreekt de inspectie met individuele organisaties door om specifieke onderwerpen verder uit te diepen en worden wetenschappers geraadpleegd bij de totstandkoming van voorstellen voor de onderzoekskaders, om zo de uitleg van normen extra ter discussie te stellen als daarover meningsverschillen bestaan. De (woordelijke) verslagen van de ringenoverleggen zijn openbaar en worden altijd met de Tweede Kamer gedeeld.⁴

⁴ Artikel 13, tweede lid, laatste volzin, van de Wet op het onderwijstoezicht verplicht daar ook toe.