

Vergaderjaar 2014–2015

**33 862**

**Voorstel van wet van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht**

**Nr. 5 HERDRUK<sup>1</sup>**

**ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 4 juli 2014 en de reactie van de initiatiefnemers d.d. 4 september 2014. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 7 februari 2014 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Bisschop 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 het doeltreffender regelen van het onderwijstoezicht, met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel wil de vrijheid van onderwijs beter beschermen door beperkingen van deze vrijheid die niet berusten op de in de onderwijswetten aan de scholen gestelde eisen (deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden), maar op door de Inspectie van het onderwijs (hierna: de inspectie) ingevolge de Wet op het onderwijstoezicht in toezichtkaders uitgewerkte kwaliteitsaspecten, weg te nemen. Voorgesteld wordt het onderscheid tussen de toezichthoudende en de stimulerende taak van de inspectie te verduidelijken, scholen meer duidelijkheid te bieden over de status van de toepasselijke regels, de kwaliteitsaspecten te laten vervallen, de rechtsbescherming tegen negatieve inspectieoordelen uit te breiden en de invloed van de Staten-Generaal op de totstandkoming van het toezichtkader en jaarwerkplan van de inspectie te versterken.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende analyse en beschouwt het voorstel als een stap in de goede richting. Reeds voor de totstandkoming van de*

<sup>1</sup> Herdruk i.v.m. correctie in de ondertekening.

*Wet op het onderwijstoezicht in 2002 bestond er onduidelijkheid over het in deze wet gemaakte onderscheid tussen het toezicht op de deugdelijkheidseisen enerzijds en het werken met kwaliteitsaspecten, die zich niet tot de scholen maar tot de inspectie richten, anderzijds. Deze onduidelijkheid is gebleven. Niet alleen schoolbesturen, schoolleiding en onderwijzend personeel worstelen daarmee, ook de overheid lijkt zich steeds minder bewust van dit onderscheid, doordat zij in toenemende mate eisen aan scholen stelt of uitspraken doet over de kwaliteit van het onderwijs, zonder dat daarvoor een deugdelijke grondslag in de Grondwet en de onderwijswetten aanwezig is, en zonder dat scholen zich daartegen voldoende in rechte kunnen verweren. Wel betwijfelt de Afdeling of de voorstellen om de toezichthoudende taak van de inspectie duidelijker af te bakenen van de stimulerende taak afdoende zijn. Zij adviseert in te gaan op de vraag of geen scherpere keuzen noodzakelijk zijn.*

De initiatiefnemers hebben met belangstelling kennis genomen van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Het doet de initiatiefnemers deugd dat de Afdeling de aan het wetsvoorstel ten grond liggende analyse onderschrijft en dat zij het voorstel als een stap in de goede richting beschouwt. Ook de Afdeling is van oordeel dat een principiële herbezinning op de wettelijke verankering en reikwijdte van het onderwijstoezicht noodzakelijk is. Systeem en praktijk van het onderwijstoezicht staan volgens de Afdeling ver af van de tekst en bedoeling van de Grondwet, die de vrijheid van scholen en leraren actief beschermt en die alleen wettelijke inbreuken op deze vrijheid toestaat. Naar aanleiding van de vraag van de Afdeling of het voorstel de gewenste duidelijkheid en scherpte biedt, is het voorstel aangepast en is de toelichting gewijzigd. De initiatiefnemers volgen in het onderstaande de indeling van de Afdeling bij punt 3.

## *2. Achtergrond en inhoud onderwijstoezicht*

### *Artikel 23 Grondwet*

*Toezicht is controle op de naleving van wettelijke voorschriften. Artikel 23 van de Grondwet geeft aan hoe de kwaliteit van het onderwijs wordt gewaarborgd. Dat gebeurt door middel van bij wet geregelde deugdelijkheidseisen.*

*Deugdelijkheidseisen zijn objectiveerbare, zoveel mogelijk op het niveau van de wet geregelde algemene kwaliteitsnormen, waarvan is aangetoond dat zij noodzakelijk zijn voor goed onderwijs en die zodanig helder zijn dat de vrijheid van richting en inrichting gewaarborgd blijven. Behoudens het toezicht van de overheid daarop is het geven van onderwijs vrij. Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs kan daarom alleen zien op de naleving van de deugdelijkheidseisen. Elke onderwijssector heeft een eigen onderwijswet. Alleen de onderwijswetten geven regels voor deugdelijk (goed) onderwijs. Een school die de onderwijswet naleeft, doet wat nodig is om goed onderwijs aan te bieden en heeft daarmee recht op bekostiging en op vrijwaring van andersoortige overheidsbemoeienis.*

*Het werken met deugdelijkheidseisen sluit niet uit dat er kwaliteitsverschillen tussen scholen zijn. Het behoort tot de zorgplicht van de overheid om scholen die in problemen verkeren of advies vragen, bij te staan. Evenmin sluit het werken met deugdelijkheidseisen uit dat een school die deugdelijk onderwijs aanbiedt niet naar een hogere kwaliteit zou mogen streven. Dat is echter geen wettelijke verplichting waarop de overheid toezicht moet houden, maar een streven dat zij op basis van vrijwilligheid kan stimuleren. De in dit kader te ontwikkelen (kwaliteits-)normen vallen buiten het onderwijstoezicht, zolang zij niet als deugdelijkheidseisen in de*

*onderwijswetten zijn opgenomen. Het oordeel over kwaliteit is sterk afhankelijk van het perspectief van waaruit gekeken wordt, kan daarom steeds wisselen en is in zekere zin onbegrensd, terwijl de Grondwet met de introductie van het begrip deugdelijkheidseisen een begrenzing heeft willen aanbrengen. Deugdelijkheidseisen geven de hoofdlijnen aan van wat nodig is voor goed onderwijs en dienen te waarborgen dat scholen vrij zijn in de manier waarop zij denken daaraan te kunnen voldoen. Terughoudendheid is daarom geboden om kwaliteitsaspecten om te zetten in deugdelijkheidseisen.<sup>2</sup> Gewaarborgd dient te worden dat zij objectief, meetbaar en proportioneel zijn.*

#### *Ontwikkelingen in het onderwijstoezicht*

*Tot 2002 werd in de sectorwetten het toezicht op het onderwijs en de deugdelijkheid opgedragen aan de Minister en onder zijn gezag uitgeoefend door de inspectie. Toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften stond hierbij centraal. Een tweede taak betrof de hiervoor genoemde stimuleringstaak: het bevorderen van de bloei van het onderwijs door scholen te adviseren over mogelijke (kwaliteits-)ontwikkeling.*

*Bij de totstandkoming van de Wet op het onderwijstoezicht in 2002 zijn de inspectietaken uit de sectorwetten overgeheveld naar deze wet. De adviesfunctie (stimuleringstaak) van de inspectie werd als zelfstandige taak geschrapt, omdat zij niet zou passen bij de professionele afstand die de inspectie dient in te nemen bij het toezicht. Naast het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften kreeg de inspectie als nieuwe taak de kwaliteit van het onderwijs (te bevorderen en) te beoordelen en haar oordeel per instelling openbaar te maken. Bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs richt de inspectie zich zowel op de naleving van de wettelijke voorschriften als op andere «aspecten van kwaliteit», nader uit te werken in een door de inspectie vast te stellen toezichtkader. Anders dan de deugdelijkheidseisen zijn de aspecten van kwaliteit geen voorwaarden voor goed onderwijs en daarmee voor bekostiging, maar leggen zij de werkwijze van de inspectie vast. Het is dus niet mogelijk om een bekostigingsmaatregel te nemen indien de inspectie van oordeel is dat de kwaliteit van het onderwijs tekortschiet, tenzij dit oordeel is gebaseerd op de overtreding van een deugdelijkheidseis.*

#### *Kritiek*

*De Raad van State heeft bij de totstandkoming van de Wet op het onderwijstoezicht geadviseerd af te zien van de introductie van het begrip kwaliteit als overkoepelend begrip.<sup>3</sup> Het bezwaar hiervan is dat de begrippen deugdelijkheid en kwaliteit uit elkaar gaan lopen en dat de suggestie wordt gewekt dat niet de wetgever, maar de overheid op basis van haar eigen inzichten bepaalt wat goed onderwijs is. Deugdelijk onderwijs en goed onderwijs zijn vanuit de Grondwet gezien echter identiek; indien de toezichthoudende bestuursorganen vinden dat het onderwijs niet goed is, moeten zij de wetgever voorstellen de deugdelijkheidseisen aan te passen. Het onderbrengen van de kwaliteitsaspecten in een Wet op het Onderwijstoezicht versterkt deze suggestie nog meer, omdat de kwaliteitsaspecten niet behoren tot het toezicht in de eigenlijke zin van het woord, maar tot de stimuleringstaak van de inspectie. Hierdoor dreigt het gevaar dat de stimulerende taak een controlerend karakter krijgt en de aandacht van de inspectie verschuift van het toezien*

<sup>2</sup> Zie het rapport van de commissie-Dijsselbloem, Tijd voor onderwijs, Kamerstukken II 1994/95, 24 149 B.

<sup>3</sup> Advies van 25 april 2001, Kamerstukken II 2000/01, 27 783, A.

*op de wettelijke deugdelijkheidseisen naar het beoordelen van scholen op basis van haar eigen inzichten over kwaliteit. De Onderwijsraad had al eerder benadrukt dat het stimulerend toezicht geen instrument is voor verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Dit zou slechts kunnen door het uitbreiden of verder detailleren van de huidige deugdelijkheidseisen. Daarbij tekende hij aan dat dit terughoudend dient te gebeuren.<sup>4</sup> Het destijds aangevoerde tegenargument, dat uitbreiding van het systeem van de deugdelijkheidseisen niet mogelijk is omdat onvoldoende rekening kan worden gehouden met verschillen tussen individuele scholen, is niet houdbaar; bij wijze van voorbeeld wijst de Afdeling op de invoering in 2010 van de minimale leerresultaten als deugdelijkheidseis.*

*Daarnaast wees de Raad op het mogelijk stigmatiserende karakter van de openbaarmaking van de inspectierapporten. «Het bestaan van de school kan in het geding komen indien, zoals voorgesteld wordt, de bevindingen van de inspectie als haar oordeel gepubliceerd worden.» Hoewel de inspectie de scholen niet met een bekostigings sanctie kan dwingen de aspecten van kwaliteit na te komen, blijkt uit de toelichting dat zij in de praktijk als toezichtnormen worden ervaren, omdat de inspectie zowel in haar toezichthoudende als in haar stimulerende taak «oordeelt», deze oordelen actief openbaar maakt en scholen het verschil in status tussen beide oordelen ontgaat. Het feit dat de inspectie zich bij de beoordeling van de kwaliteit zowel richt op de naleving van de wettelijke voorschriften als op andere aspecten van kwaliteit en voorts in haar toezichtkader wettelijke voorschriften soms ook als aspect van kwaliteit benoemt, maakt het nog problematischer. Deze ontwikkeling wordt bevestigd door recente uitspraken van de regering dat het toezichtkader de grondslag zou vormen om kwaliteitsverbeteringen «af te dwingen»<sup>5</sup> en «niet de basiskwaliteit (deugdelijkheid), maar goed onderwijs het streven moet zijn van elke school.»<sup>6</sup>*

### *Conclusie*

*Systeem en praktijk van het onderwijstoezicht staan, waar het betreft kwaliteitsoordelen in aanvulling op deugdelijkheidseisen, ver af van de tekst en de bedoeling van de Grondwet, namelijk dat de vrijheid van onderwijs actief moet worden beschermd en alleen mag worden beperkt door wettelijke voorschriften waarvan is aangetoond dat zij noodzakelijk zijn met het oog op de deugdelijkheid van het onderwijs.<sup>7</sup>*

### *3. Inhoud wetsvoorstel*

*Om aan deze bezwaren tegemoet te komen, stelt de initiatiefnemer de volgende wetswijzigingen voor:*

<sup>4</sup> Deugdelijk toezicht, Den Haag, 22 oktober 1999.

<sup>5</sup> Kamerstukken I 2012/13, 33 157, nr. C. Een voorbeeld hiervan is de invoering van een ontwikkelingsperspectief en leerlingvolgsysteem in het (voortgezet) speciaal onderwijs, op grond van herhaalde kritiek van de inspectie op het gebrek aan planmatig werken aan het behalen van de kerndoelen. De Raad van State wees er op dat de kerndoelen pas kort daarvoor waren vastgesteld en voor het voortgezet speciaal onderwijs geheel ontbraken (Advies van 8 april 2011, W05.11.0038/I, Kamerstukken II 2010/11, 32 812, nr. 4).

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 905, nr. 1.

<sup>7</sup> Advies van 1 februari 2008 over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van de zorgplicht voor goed onderwijs, waaronder begrepen het aanvullen van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de zorgplicht voor goed bestuur, waaronder begrepen de verbetering van het intern toezicht (Kamerstukken II 2008/09, 31 828, nr. 4). In het nader rapport deelt de regering dit standpunt.

*a. Afbakening taken inspectie*

*Vanuit de gedachte dat bij het toezicht op het onderwijs de wettelijke deugdelijkheidseisen centraal dienen te staan, worden de controlerende en stimulerende taak van de inspectie opnieuw afgebakend. Het verschil tussen beide taken wordt onder meer benadrukt door ten aanzien van de naleving van wettelijke voorschriften te spreken over zowel «beoordelen» als «bevorderen», terwijl ten aanzien van het stimuleren alleen het «bevorderen» aan de orde is. Voorts wordt het «tekortschieten in de kwaliteit van het onderwijs» vervangen door het tekortschieten in de naleving van een of meer wettelijke voorschriften. De inspectie informeert de Minister voortaan alleen indien de school tekortschiet in de naleving van de wettelijke voorschriften.*

*b. Schrappen kwaliteitsaspecten*

*De kwaliteitsaspecten worden uit de Wet op het onderwijstoezicht geschrapt. Het risicogerichte onderzoek wordt verricht aan de hand van drie indicatoren, die beter aansluiten bij de huidige opzet van het toezicht. Op basis van het risicogerichte onderzoek maakt de inspectie niet meer haar oordeel, maar haar bevindingen bekend over de kwaliteit van het onderwijs en over de naleving van de wettelijke voorschriften. Wanneer de inspectie naar aanleiding van het risicogerichte toezicht vermoedt dat de instelling tekortschiet in de naleving van een of meer wettelijke voorschriften stelt zij nader onderzoek in. Daarbij concentreert zij zich niet langer op een of meer kwaliteitsaspecten, maar betreft zij daarbij alle relevante wettelijke voorschriften. Voorts wordt het in het toezichtkader opgenomen vierjaarlijkse bezoek in de wet opgenomen.*

*c. Betrokkenheid Minister en parlement*

*Het wetsvoorstel regelt dat de toezichtkaders van de inspectie door de Minister worden vastgesteld, op voordracht van de inspectie. Goedkeuring door de Minister van het jaarwerkplan en de vaststelling van de toezichtkaders wordt eerst mogelijk nadat deze documenten vier weken aan de Staten-Generaal zijn overgelegd.*

*d. Grondslag oordelen zwak en zeer zwak onderwijs*

*Artikel 10a, eerste en tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs bepaalt dat het bevoegd gezag van een basisschool in elk geval niet voldoet aan de wettelijke opdrachten voor het onderwijs, indien de leerresultaten voor Nederlands, rekenen en wiskunde, aan het eind van het zevende of het achtste schooljaar (...) ernstig of langdurig tekortschieten (...). Het wetsvoorstel wijzigt allereerst het opschrift van de betreffende artikelen door te verwijzen naar de kwaliteit van het onderwijs. Vastgelegd wordt dat bij zeer zwak onderwijs niet uitsluitend de leerresultaten ernstig of langdurig tekort moeten schieten, maar dat er meer aan de hand moet zijn. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke bij of krachtens de desbetreffende onderwijswet gegeven voorschriften ten grondslag liggen aan het oordeel dat de kwaliteit van het onderwijs zwak of zeer zwak is.*

*e. Uitbreiding rechtsbescherming en informatievoorziening*

*In het inspectierapport moet momenteel alleen de niet-naleving van wettelijke voorschriften worden vermeld. Het wetsvoorstel verruimt deze regeling en bepaalt dat in het rapport altijd vermeld wordt op welke bepalingen het oordeel betrekking heeft. Voorts regelt het voorstel dat het rapport een onderscheid moet maken tussen het oordeel over de naleving*

van de wet enerzijds, en de bevindingen die voortkomen uit de stimulerende taak van de inspectie anderzijds. Het vastgestelde inspectierapport wordt aangemerkt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Om juridisering tegen te gaan geldt dit alleen voor rapporten die tot het oordeel zwak of zeer zwak onderwijs leiden, omdat deze oordelen tot ernstige reputatieschade kunnen leiden.

#### 4. Beoordeling wetsvoorstel

Gelet op de in de toelichting beschreven problematiek, de bewijsvoering met vele voorbeelden, de vrijwel unanieme positieve reacties op het voorstel in het kader van de consultatie en de eerdere advisering door de Raad van State en de Onderwijsraad, is de Afdeling met de initiatiefnemer van oordeel dat een principiële herbezinning op de wettelijke verankering en reikwijdte van het onderwijstoezicht noodzakelijk is. Het toezicht op de naleving van de wet is in de praktijk ondergeschikt geraakt aan de stimulerende functie.<sup>8</sup> De stelling van de wetgever dat de Wet op het onderwijstoezicht heldere onderscheidingen bevat lijkt niet langer houdbaar. De Raad van State schreef al in 2001: «Naar de mening van de Raad zal (.) juist voor de instellingen, zo zij er in slagen de kennis van de wettelijke voorschriften die voor hen gelden op peil te houden, van wezenlijk belang zijn dat steeds duidelijk onderscheiden wordt tussen kwaliteitsmaatstaven die essentieel zijn voor de bekostiging en dus voor het voortbestaan van een instelling enerzijds, en anderzijds kwaliteitscriteria en doelstellingen die zij geacht worden na te streven zonder dat sprake kan zijn van bekostigingssancties, indien zij daarin volgens de inspectie tekortschieten. Een duidelijk onderscheid is van meet af aan geboden om de vrijheid van onderwijs veilig te stellen, de grenzen en de aard van het toezicht te bepalen en de sanctiebevoegdheid af te bakenen.»<sup>9</sup>

Tegen deze achtergrond merkt de Afdeling het volgende op over het wetsvoorstel. Daarbij houdt zij de indeling aan van punt 3.

##### a. Afbakening taken inspectie

- i. Het wetsvoorstel bepaalt dat het toezicht door de inspectie op het onderwijs onder meer bestaat in (a) het beoordelen en bevorderen van de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften (...) en (b) het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs (...).<sup>10</sup>  
De Afdeling acht dit een belangrijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie, omdat het toezicht op de naleving van de wet centraal wordt gesteld en het stimuleren van de kwaliteit niet langer tevens een beoordeling van de kwaliteit inhoudt. Dit impliceert dat de visie van de inspectie op de ontwikkeling van het onderwijs binnen een school niet langer als een «oordeel» over de kwaliteit wordt aangemerkt en dat een ontwikkeling waarin vergelijkende kwaliteitsoordelen over scholen worden gegeven, wordt uitgesloten. Daardoor komt het accent weer te liggen op de adviserende rol van de inspectie. Wel heeft het voorstel als bezwaar dat het bevorderen van de kwaliteit wordt vermengd met

<sup>8</sup> Zes van de ongeveer 45 indicatoren uit het toezichtkader verwijzen rechtstreeks naar wet- en regelgeving, bij de overige indicatoren moet het karakter uit het verband worden opgemaakt.

<sup>9</sup> Ook de Onderwijsraad heeft zich recent in vergelijkbare zin uitgelaten. In zijn advies «Artikel 23 in maatschappelijk perspectief» (2012) schrijft de Onderwijsraad «dat de aspecten van kwaliteit, zoals beschreven in de Wet op het onderwijstoezicht, niet zonder meer deugdelijkheidseisen zijn. Het zijn pas deugdelijkheidseisen als de desbetreffende kwaliteitsaspecten materieel zijn omlijnd en als zodanig zijn vastgelegd in de sectorwetgeving. Dat is alleen het geval bij het kwaliteitsaspect opbrengsten.»

<sup>10</sup> Artikel V, onderdeel A.

*het houden van toezicht. Een tweede bezwaar is dat de term «kwaliteit» allesbehalve neutraal en in zekere zin onbegrensd is. Gelet hierop adviseert de Afdeling in de taakomschrijving het begrip kwaliteit te vermijden en de stimuleringsstaak te omschrijven als het bevorderen van de ontwikkeling van het onderwijs. Deze wijziging kan worden toegelicht met de opmerking dat hiermee uitwerking wordt gegeven aan de grondwettelijke opdracht van aanhoudende zorg van de regering voor het onderwijs.*

- ii. *In de toelichting wordt een onderscheid gemaakt tussen «basiskwaliteit» dat verwijst naar de wettelijke deugdelijkheidseisen en de «kwaliteit in algemene zin», dat wordt gebruikt om de stimulerende taak van de inspectie aan te duiden. Deze terminologie wijkt af van het bestaande onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en kwaliteitsaspecten, en kan ook overigens tot verwarring leiden. De Afdeling wijst erop dat het onderscheid niet in de voorgestelde wettekst wordt gebruikt, die spreekt over de «kwaliteit van het onderwijs». Verder stelt de toelichting dat ten aanzien van de kwaliteit in algemene zin slechts sancties kunnen worden getroffen voor zover daarvoor wettelijke grondslagen bestaan. Die grondslag is er blijkens het wetsvoorstel alleen als de deugdelijkheidseisen niet worden nageleefd en dat is bij kwaliteit in algemene zin niet aan de orde, tenzij deze term bedoeld is als een overkoepelend kwaliteitsbegrip, zoals thans in de Wet op het onderwijstoezicht het geval is. Het verschil in status tussen deugdelijkheidseisen en kwaliteitsaspecten wordt volgens de Afdeling niet opgelost door een ander dubbelzinnig onderscheid te introduceren. Voorts is het de vraag of het juist is om voor deugdelijk onderwijs de term basiskwaliteit te reserveren. Dat suggereert een minimum, terwijl het in juridische zin «goed» onderwijs is. Afgezien daarvan wijst de Afdeling erop dat in de toelichting afwisselend gesproken wordt over kwaliteitsaspecten of kwaliteitsindicatoren ter aanduiding van kwaliteit in algemene zin.*
- iii. *Overigens zijn aan het gebruik van de term «kwaliteit» ook andere bezwaren verbonden, omdat die term ook is doorgedrongen tot de sectorwetten en daar weer een andere betekenis heeft. Zo wordt in artikel 10 en artikel 10a van de Wet op het primair onderwijs het begrip kwaliteit gelijkgesteld met het niet voldoen aan de wettelijke opdrachten. Anders gezegd: «kwaliteit» leveren is hier een wettelijke opdracht, zodat met kwaliteit «deugdelijkheid» bedoeld wordt. Daarentegen heeft het begrip «kwaliteit» in de Wet op het onderwijstoezicht de hiervoor beschreven ruimere betekenis. Hier scheidt de wetgever zelf verwarring. Gelet hierop adviseert de Afdeling onder ogen te zien of het niet duidelijker is het begrip kwaliteit geheel uit de Wet op het onderwijstoezicht én uit de onderwijswetten te schrappen.*

*Gelet hierop adviseert de Afdeling de toelichting aan te passen.*

#### *4a. Afbakening taken inspectie*

De Afdeling benadrukt dat het belangrijk is dat bij de kwaliteitsoordelen van de inspectie de voorschriften uit de onderwijswetten centraal staan en dat de visie van de inspectie hiermee niet vermengd wordt. Ook stelt zij dat het voorstel impliceert dat een ontwikkeling naar vergelijkende kwaliteitsoordelen wordt uitgesloten. Hoewel de initiatiefnemers van mening zijn dat de verdere ontwikkeling van vergelijkende kwaliteitsoordelen onwenselijk is en dat de invulling hiervan door de overheid arbitrair is, laat het wetsvoorstel dit onderwerp buiten beschouwing. Het wetsvoorstel betekent wel dat, mocht de regering tot vergelijkende kwaliteitsoordelen willen komen, deze oordelen op een deugdelijke wettelijke basis dienen te berusten.

De Afdeling constateert voorts dat de in het wetsvoorstel gebezigde terminologie inzake de kwaliteit van het onderwijs tot verwarring kan leiden. Het risico bestaat dat het wetsvoorstel opnieuw tot een dubbelzinnig onderscheid leidt, aldus de Afdeling. De initiatiefnemers hebben deze kritiek ter harte genomen, aangezien de bedoeling van het voorstel juist is duidelijkheid te bieden. Het voorstel is zodanig aangepast dat het door de Afdeling beoogde eenduidige kwaliteitsbegrip ontstaat in de Wot en de onderwijswetgeving. Het begrip kwaliteit omvat – conform de opvatting van de Afdeling – enkel de naleving van de wettelijke voorschriften uit de onderwijswetten. De initiatiefnemers hebben voorts het advies van de Afdeling gevolgd om de stimulerende taak van de inspectie te omschrijven als het bevorderen van de ontwikkeling van het onderwijs. Deze formulering sluit aan bij de in artikel 3, tweede lid, onderdeel f, van de Wot genoemde rapportagetaak van de inspectie.

*b. Schrappen kwaliteitsaspecten*

- i. *Het risicogerichte onderzoek naar naleving en kwaliteit (voorgestelde artikel 11, tweede lid, van de Wet op het onderwijstoezicht) wordt verricht «aan de hand van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften» en aan de hand van drie «indicatoren». Deze indicatoren komen in de plaats van de «aspecten van kwaliteit» en zijn volgens de toelichting meer in overeenstemming gebracht met de feitelijke praktijk van het toezicht. De Afdeling acht dit een verbetering, omdat de «aspecten van kwaliteit» in het huidige tweede lid niet zozeer verwijzen naar de normen die worden gebruikt bij het onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs, maar naar de informatiebronnen en methoden die de inspectie gebruikt voor een risicoanalyse. Wel adviseert de Afdeling de indicatoren uit het toezichtkader een op een in het voorstel over te nemen.<sup>11</sup>*
- ii. *Geschrapt worden de «aanvullende» kwaliteitsaspecten die een rol spelen bij het nader onderzoek (artikel 11, derde lid, van de Wet op het onderwijstoezicht). De toelichting wijst er op dat hierdoor niet automatisch alle bevoegdheden van de inspectie met betrekking tot de aspecten van kwaliteit vervallen. Voor een deel zijn de kwaliteitsaspecten immers tevens als deugdelijkheidseisen bij wet geregeld. Bovendien sluit het werken met wettelijke deugdelijkheidseisen niet uit dat de inspectie een wetsinterpreterende beleidsregel vaststelt. De Afdeling wijst op deze mogelijkheid, omdat de huidige opsomming van aspecten van kwaliteit in de Wet op het onderwijstoezicht inspectie en scholen wel zekerheid biedt over de grenzen van het onderzoek. De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.*
- iii. *De onduidelijkheid tussen deugdelijkheidseisen enerzijds en kwaliteitsaspecten anderzijds wordt ook veroorzaakt doordat bepaalde kwaliteitsaspecten (deels) ook onder de deugdelijkheidseisen vallen, en andere in het geheel niet. In het eerste geval kan het toezichtkader aangemerkt worden als een wetsinterpreterende beleidsregel die door de rechter getoetst kan worden en waaraan scholen zich hebben te houden, in het tweede geval mist het toezichtkader juridisch bindende betekenis. Deze onduidelijkheid kan worden voorkomen indien de inspectie twee kaders zou hanteren: een toezichtkader met daarin opgenomen het beleid ten aanzien van de uitleg en toepassing van de wet, een ander kader (reglement, werkwijze, etc.) waarin zij beschrijft over welke indicatoren zij beschikt om de ontwikkeling van het onderwijs desgevraagd te verbeteren. De Afdeling adviseert artikel 13 van de Wet op het onderwijstoezicht in deze zin te wijzigen.*

---

<sup>11</sup> Het toezichtkader PO/VO noemt als indicatoren: leerresultaten, jaarstukken, signalen over mogelijke knelpunten.



#### 4b. *Schrappen kwaliteitsaspecten*

De initiatiefnemers hebben het advies van de Afdeling overgenomen om de formulering van de indicatoren voor de risicoanalyse over te nemen uit het toezichtskader.

De Afdeling wijst ook op de mogelijkheid om een wetsinterpreterende beleidsregel vast te stellen, ten einde scholen zekerheid te bieden over de grenzen van het nader onderzoek. De initiatiefnemers onderschrijven deze mogelijkheid. Zij wijzen er echter op dat het wenselijk is dat het toezichtskader ook in de toekomst de kernelementen van het onderzoek bevat. De Afdeling lijkt die visie te bevestigen door de suggestie dat het toezichtskader ook kan gelden als wetsinterpreterende beleidsregel. Een wetsinterpreterende beleidsregel kan volgens de initiatiefnemers vooral voor de nadere uitwerking in het toezichtskader geschikt zijn.

De Afdeling adviseert tot slot te regelen dat de inspectie twee kaders hanteert: een toezichtskader waarin de uitleg en toepassing van de onderwijswetgeving is opgenomen en een kader waarin zij beschrijft over welke indicatoren zij beschikt om de ontwikkeling van het onderwijs desgevraagd te bevorderen. De initiatiefnemers nemen dit advies over. Wel zijn de initiatiefnemers van mening dat de inspectie niet enkel desgevraagd, maar ook uit eigen beweging de ontwikkeling van het onderwijs dient te bevorderen. Hiermee wordt voorkomen dat de expertise van de inspectie inzake het Nederlandse onderwijs onnodig onbenut blijft. Te denken valt aan situaties waarin scholen zelf onvoldoende bewust zijn van verbetermogelijkheden en waarin zij suggesties hieromtrent juist op prijs stellen.

#### c. *Betrokkenheid Minister en parlement*

*Volgens de initiatiefnemer is het onwenselijk dat de inspectie haar eigen toezichtkaders vaststelt. Het wetsvoorstel regelt daarom dat de toezichtkaders door de Minister worden vastgesteld, op voordracht van de inspectie. Voorts wordt de betrokkenheid van het parlement vergroot door de goedkeuring van het jaarwerkplan en de vaststelling van de toezichtkaders pas mogelijk te maken nadat deze documenten vier weken aan de Staten-Generaal zijn overgelegd.*

*Bij de totstandkoming van de huidige regeling is naar voren gebracht dat het vaststellen van het toezichtkader de verantwoordelijkheid van de inspectie is, omdat het kader in samenspraak met betrokkenen tot stand komt. Het draagvlak voor het toezichtkader zou daardoor sterker zijn. Bovendien zou alleen de inspectie in staat zijn deze verantwoording vooraf over haar werkwijze bij de kwaliteitsbeoordeling te formuleren, gelet op de vereiste professionaliteit. Het voorstel tornt niet aan de regel dat het toezichtkader na overleg met betrokkenen tot stand komt, noch aan de inbreng van de inspectie, in die zin dat de voordracht voor het vaststellen van het toezichtkader van de inspectie blijft uitgaan. Een verschil is wel dat de Minister voortaan het toezichtkader vaststelt, en daarmee een grotere verantwoordelijkheid krijgt. Voorts kan de Minister in het voorstel pas een beslissing nemen over het toezichtkader nadat hij dit heeft voorgelegd aan de Staten-Generaal.*

*Het komt de Afdeling voor dat verruiming van de politieke betrokkenheid geen afbreuk dient te doen aan de hiervoor genoemde elementen van draagvlak en professionaliteit. Indien het advies van de Afdeling wordt gevolgd om per onderwijssector twee kaders vast te stellen (wetsinterpreterende beleidsregel en reglement), lijkt de voorgestelde wijziging minder noodzakelijk. De uiteindelijke controle op de interpretatie van de beleidsregel berust immers bij de rechter, terwijl andersoortige onderwerpen als het pedagogisch klimaat, het schoolklimaat en het didactisch handelen bij uitstek een zaak van de scholen en de inspectie zijn. Gelet hierop adviseert*

*de Afdeling de voorgestelde «voorhangprocedure» bij het vaststellen van het toezichtkader te heroverwegen.*

#### *4c. Betrokkenheid Minister en parlement*

Het komt de Afdeling voor dat verruiming van de politieke betrokkenheid geen afbreuk dient te doen aan het draagvlak voor het toezichtskader, noch aan de professionaliteit van de inspectie. De initiatiefnemers onderschrijven deze bedoeling. De betrokkenheid van het veld blijft ongewijzigd door het ringenoverleg. Overigens willen de initiatiefnemers in dit verband opmerken dat voor versterking van het draagvlak in het ringenoverleg vooral heldere communicatie en toelichting nodig zijn. De professionaliteit van de inspectie wordt gerespecteerd doordat zij een voordracht doet voor de kaders die zij gebruikt bij de uitoefening van haar taken, waarvan de Minister niet licht zal afwijken. Afwijking van is met name denkbaar wanneer de Minister zich bijvoorbeeld niet kan vinden in de interpretatie van de wettelijke voorschriften. Om diezelfde reden hechten de initiatiefnemers aan de «voorhangprocedure» bij het parlement. Juist in deze fase kan voorkomen worden dat onjuiste interpretaties van de wettelijke voorschriften individuele scholen tot (juridische) procedures dwingen. Gelet op de in de memorie van toelichting genoemde voorbeelden achten de initiatiefnemers de «voorhangprocedure» onverminderd noodzakelijk.

#### *d. Grondslag oordelen zwak en zeer zwak onderwijs*

*Voor het oordeel «zwak of zeer zwak» bestaat thans geen wettelijke basis. Het betreft kwalificaties van de inspectie, die zij toepast indien er sprake is van ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs. Hoewel het eerste lid, noch de overige leden van artikel 10a het begrip «kwaliteit» kennen, kan uit het verband worden opgemaakt dat het hier gaat om de minimale leerresultaten in groep 7 en 8, in het artikel zelf gekwalificeerd als een deugdelijkheidseis. Artikel 10a van de Wet op het primair onderwijs illustreert daarmee de onduidelijkheid die de wetgever heeft geschapen met de introductie van het begrip kwaliteit.*

- i. Vooraf merkt de Afdeling op dat zij het problematisch acht om een school die zich niet aan de wet houdt, zwak of zeer zwak te noemen. Het betreft immers slecht (ondeugdelijk) onderwijs. Opmerkelijk is voorts dat de inspectie de kwalificatie «zeer zwak» eerst toekent, als de school, naast slechte leerresultaten, ook nog op andere onderdelen onvoldoende scoort. Ten slotte is het opvallend dat de inspectie de school pas aanmeldt bij de Minister, als de school zich niet betert.*
- ii. Volgens het voorstel voldoet een school in elk geval niet aan de wettelijke opdrachten, als de kwaliteit van het onderwijs zwak of zeer zwak is, waarbij tenminste de minimale leerresultaten onvoldoende moeten zijn. Hierbij is niet direct duidelijk welke kwaliteit wordt bedoeld, en of een school op één, of op ten minste twee onderdelen tekort moet schieten. Ook de woorden «in elk geval», die overigens ontleend zijn aan de geldende tekst, roepen vragen op omdat er kennelijk meer situaties denkbaar zijn. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan en te volstaan met de regel dat het bevoegd gezag niet voldoet aan de wettelijke opdrachten indien de leerresultaten (enz.) ernstig tekortschieten.*
- iii. Voorts wordt een grondslag gegeven om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen welke deugdelijkheidseisen aan beide oordelen ten grondslag moeten liggen. De Afdeling merkt op dat het de vraag is of de wetgever dergelijke kwalificaties mogelijk moet maken. Zij leiden af van de vraag waar het om gaat: deugdelijk of niet. Bovendien komen verwijzingen naar «zwak*

- onderwijs» in de onderwijswetten in het geheel niet voor. Het bieden van een grondslag voor het publiceren van dit oordeel en het plaatsen van scholen op een lijst kan bovendien worden uitgelegd als een precedent om nog meer oordelen dan nodig mogelijk te maken.*
- iv. *Het voorstel lijkt als consequentie te hebben dat een school twee deugdelijkheidseisen moet hebben overtreden, alvorens de kwalificatie zeer zwak kan worden uitgedeeld. Volgens de huidige beslisregels is een dergelijke kwalificatie ook mogelijk indien een deugdelijkheidseis en twee of meer aspecten van kwaliteit niet op orde zijn. Een motivering voor deze wijziging ontbreekt. Ten slotte wil het voorstel kennelijk niet tornen aan de clementie van de inspectie. Een keuze om de inspectie direct aan de Minister te laten melden dat een school één of meer wettelijke deugdelijkheidseisen niet naleeft, en de beslissing in handen te leggen van de Minister acht de Afdeling een betere benadering.*
- v. *Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke bij of krachtens de desbetreffende onderwijswet gegeven voorschriften ten grondslag liggen aan het oordeel dat de kwaliteit van het onderwijs zwak of zeer zwak is. Op deze manier ontstaat een rangorde in de deugdelijkheidseisen. De Afdeling acht dit geen wenselijke ontwikkeling, in aanmerking genomen dat een school zich aan alle wettelijke eisen dient te houden.*

#### *4d. Grondslag oordelen «zwak» en «zeer zwak onderwijs»*

De Afdeling plaatst kritische opmerkingen bij de huidige oordelen «zwak» en «zeer zwak», de handelwijze van de inspectie dienaangaande en de onduidelijkheid die de wetgever heeft geschapen met de introductie van het begrip kwaliteit. Zij benadrukt het (grondwettelijke) uitgangspunt dat elke overtreding van een wettelijk voorschrift slecht (ondeugdelijk) onderwijs betekent. Oordelen en kwalificaties die afleiden van dit uitgangspunt zijn onwenselijk. Volgens de Afdeling is het daarom bijvoorbeeld problematisch een school «zeer zwak» te noemen wanneer reeds vaststaat dat een school zich niet aan de wet houdt.

De initiatiefnemers onderschrijven de uitleg van de Afdeling inzake het begrip deugdelijkheid of, moderner geformuleerd, kwaliteit van het onderwijs. Zij merken allereerst op dat het voorstel naar aanleiding van het advies onder punt a is gewijzigd. Voorts wijzen zij erop dat het wetsvoorstel ten aanzien van de deugdelijkheidseis inzake leerresultaten de door de Afdeling gewenste duidelijkheid biedt. De Afdeling heeft herhaaldelijk aandacht gevraagd voor deze problematiek. In haar advies bij het wetsvoorstel verbetertermijn zeer zwakke scholen heeft de Afdeling geschetst dat de procedure bij bekostigings sancties op grond van minimumleerresultaten troebel is.<sup>12</sup> De verhouding tussen de wettelijke normen en de buitenwettelijke kwaliteitsaspecten kan in die situaties tot problemen leiden. De initiatiefnemers constateren bovendien dat de deugdelijkheidseis inzake minimumleerresultaten afwijkt van het sedert jaren geldende uitgangspunt van het onderwijstoezicht. Het kabinet heeft herhaaldelijk bevestigd – recent nog in de brief over toetsing – dat kwaliteit altijd breder is dan alleen de leerresultaten.<sup>13</sup> Dat uitgangspunt stond de regering ook voor ogen bij de invoering van minimumleerresultaten.<sup>14</sup> In het toezicht komen daarom naast tekortschietende leerresultaten ook andere aspecten aan bod.

In tegenstelling tot de hiervoor genoemde uitgangspunten bepaalt het voorschrift inzake minimumleerresultaten nu dat het enkele feit van tekortschietende leerresultaten tot tekortschietende kwaliteit leidt. De

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2013–2014, 33 796, nr. 4, p. 2–4.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2013–2014, 32 193, nr. 204.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 31 828, nr. 9, p. 25.

initiatiefnemers willen die discrepantie wegnemen door het geldende uitgangspunt van het toezicht te codificeren dat altijd van meer problemen sprake moet zijn. Zij vinden het onverstandig om volgens het advies van de Afdeling te volstaan met de regel dat het onderwijs direct ondeugdelijk raakt indien de leerresultaten ernstig tekortschieten. De Afdeling was bij de invoering van minimumleerresultaten zelf niet overtuigd van de mogelijkheid om een werkbare methode te ontwikkelen om objectieve normen vast te stellen, zodanig dat die recht doen aan de feitelijke onderwijsprestaties van de scholen.<sup>15</sup>

In tegenstelling tot de suggestie van de Afdeling is in het voorstel niet aan de orde dat twee deugdelijkheidseisen overtreden moeten zijn alvorens gesteld kan worden dat de kwaliteit tekortschiet. Het voorstel inzake zeer zwakke onderwijskwaliteit betreft één deugdelijkheidseis, die echter uit twee elementen bestaat. Het tekortschieten van de leerresultaten is de zwaarwegende factor die ertoe leidt dat elke overtreding van een deugdelijkheidseis in verband met dit tekortschieten tot sluiting van de school of het volledig intrekken van de bekostiging kan leiden. Daarmee wordt aan de plaats van leerresultaten bij voorbaat een zwaarder gewicht toegekend dan de inhoud van andere deugdelijkheidseisen. De initiatiefnemers hebben het voorstel wel aldus gewijzigd dat niet langer bij algemene maatregel van bestuur dient te worden bepaald welke (combinatie van) voorschriften – in aanvulling op het tekortschieten van de leerresultaten – leiden tot het oordeel «zeer zwak onderwijs». Het voorstel bepaalt nu dat elke overtreding van wettelijke voorschriften die verband houdt met het tekortschieten van de leerresultaten tot het oordeel «zeer zwak onderwijs» leidt. Hiermee wordt meer recht gedaan aan de beoordeling van de concrete situatie. Gelet op het feit dat de concrete omstandigheden bijzonder sterk kunnen verschillen, is het niet goed mogelijk vooraf vast te leggen welke voorschriften het meest relevant zijn.

Ten slotte acht de Afdeling het een betere benadering om de overtreding van een wettelijk voorschrift direct door de inspectie te laten melden aan de Minister. De initiatiefnemers merken op dat dit op grond van het huidige artikel 14 van de Wot reeds van de inspectie verwacht mag worden. Meer vrijheid heeft de inspectie met betrekking tot de vraag of – binnen de huidige definitie – sprake is van ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs. Aangezien dit criterium ontstaan is in relatie tot de buitenwettelijke kwaliteitsaspecten komt dit criterium met het wetsvoorstel te vervallen. Nu het begrip kwaliteit enkel gevuld wordt door de wettelijke voorschriften kan elk tekortschieten hiervan voldoende reden zijn voor de Minister om maatregelen te treffen.

#### *e. Uitbreiding rechtsbescherming en informatievoorziening*

*Artikel 11, eerste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht bepaalt dat de inspectie elke instelling jaarlijks beoordeelt op basis van de kwaliteit van het onderwijs en de naleving van de wet. De inspectie legt dit oordeel vast in een eindrapport (artikel 20, eerste lid). Indien een bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschrift niet is nageleefd, vermeldt zij dit in het rapport (artikel 20, tweede lid). Een concept van dit rapport wordt besproken met het bestuur van de instelling. Indien in het overleg geen overeenstemming wordt bereikt, wordt de zienswijze van het bestuur in een bijlage bij het inspectierapport opgenomen.*

- i. Ingevolge het voorstel wordt de inspectie verplicht in het inspectierapport een onderscheid te maken tussen de onderdelen die gaan over het nalevingstoezicht enerzijds het bevorderen van de kwaliteit anderzijds. Het voorstel zal ertoe leiden, dat, anders dan nu het geval is, het inspectierapport niet afsluit met een oordeel over de naleving*

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2008–2009, 31 828, nr. 4, 5.

van de wettelijke voorschriften, maar daarmee begint. Zoals de Afdeling hiervoor heeft opgemerkt naar aanleiding van het toezichtkader verdient het aanbeveling een nog duidelijker scheiding aan te brengen. Zo kunnen het oordeel over de naleving en het advies over de ontwikkeling van het onderwijs in afzonderlijke documenten worden gepresenteerd.

- ii. In het voorstel wordt aan artikel 20, tweede lid, van de Wet op het onderwijstoezicht een volzin toegevoegd, inhoudende dat de inspectie dient te vermelden op welk wettelijk voorschrift haar oordeel betrekking heeft. Volgens de initiatiefnemer is deze wijziging nodig omdat de inspectie wettelijke voorschriften thans enkel dient te vermelden wanneer scholen tekort schieten in de naleving hiervan en aldus een beperkte, negatieve invulling wordt gegeven aan de verantwoording en rapportage door de inspectie.

De Afdeling acht dit een nuttige aanvulling. Op dit moment kan de school er alleen achter komen welke wettelijke voorschriften in het kader van het nalevingstoezicht zijn gecontroleerd, als zij het toezichtkader van de inspectie op internet opzoekt. In het rapport zelf staat momenteel slechts een zin: «de inspectie concludeert tevens dat de naleving van de wet- en regelgeving op orde is.»

- iii. Voorgesteld wordt aan artikel 20 van de Wet op het onderwijstoezicht een zesde lid toe te voegen met als strekking dat het inspectieoordeel dat de kwaliteit van het onderwijs zwak of zeer zwak is geldt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat scholen voortaan niet meer zijn aangewezen op een civiele procedure, maar dat beroep bij de bestuursrechter mogelijk wordt. Omdat het evident is dat een oordeel van de inspectie ingrijpende gevolgen kan hebben voor de school, valt niet gemakkelijk in te zien hoe deze gevolgen kunnen worden voorkomen of ongedaan worden gemaakt, anders dan door het afschaffen van de kwalificatie of door een uitbreiding van de rechtsbescherming.<sup>16</sup> Omdat het oordeel «zwak of zeer zwak» volgens het wetsvoorstel in de toekomst alleen nog op geobjectiveerde wettelijke deugdelijkheidseisen berust, is het wel de vraag of het nog zo'n probleem is; het bezwaar van buitenwettelijke eisen en daarop gebaseerde oordelen is immers bezworen. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

#### 4e. Uitbreiding rechtsbescherming en informatievoorziening

Onder verwijzing naar het advies inzake het toezichtskader stelt de Afdeling voor het oordeel over de naleving en de bevindingen inzake de ontwikkeling van het onderwijs in afzonderlijke documenten te presenteren. De initiatiefnemers volgen dit advies. Het wetsvoorstel regelt tevens dat alleen het inspectierapport dat de kwaliteit van het onderwijs beoordeelt openbaar gemaakt wordt.

De Afdeling werpt eveneens de vraag op of de mogelijkheid van bezwaar tegen het inspectierapport in de toekomst nog nodig is wanneer het oordeel over de kwaliteit ingevolge het wetsvoorstel berust op geobjectiveerde wettelijke deugdelijkheidseisen. De Afdeling veronderstelt dat het probleem van buitenwettelijke eisen en de daarop gebaseerde oordelen hiermee is bezworen. De initiatiefnemers zijn van mening dat het probleem van buitenwettelijke eisen met het wetsvoorstel aanzienlijk wordt beperkt, maar dat een aanvullende waarborg voor scholen onmisbaar blijft. Allereerst kunnen immers de interpretatie en toepassing van wettelijke voorschriften en beleidsregels in een concreet geval onjuist

<sup>16</sup> Om dezelfde reden is in artikel 5a.10 van de Wet op het hoger en wetenschappelijk onderzoek beroep opengesteld tegen de gedifferentieerde, niet op rechtgevolg gerichte, kwaliteitsoordelen van het accreditatieorgaan.

zijn. Bovendien is de afgelopen jaren gebleken dat, zoals de voorbeelden in de memorie van toelichting illustreren, de betrokkenheid van het parlement in beperkte mate tot het tegengaan van buitenwettelijke eisen heeft geleid. In dat licht – en gelet op de ernstige gevolgen van het oordeel «zeer zwak onderwijs» – achten de initiatiefnemers de mogelijkheid van bezwaar tegen het oordeel «zeer zwak» noodzakelijk.

##### *5. Overige opmerkingen*

*Bij de consultatie is naar voren gebracht dat de inspectie personeel en schoolleiding op de hoogte zou moeten brengen van haar bevindingen voordat het bestuur wordt geïnformeerd. De toelichting wijst er op dat in de sectorwetten reeds informatieverplichtingen zijn opgenomen, bijvoorbeeld de informatieplicht van de school jegens de ouders wanneer een school zeer zwak is. In dat licht dienen nadere waarborgen voor de positie van personeel en schoolleiding serieus te worden overwogen. De initiatiefnemer vraagt aan de Raad van State advies of, en zo ja, welke nadere regeling van dit belang voorkeur verdient.*

*De Afdeling wijst erop dat het bevoegd gezag van de school de drager van de onderwijsvrijheid is. Dit betekent dat de overheid zich primair dient te verstaan met het bevoegd gezag van de school en omgekeerd. Indien de inspectie van oordeel is dat het onderwijs ondeugdelijk is, dient zij zich te wenden tot het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan vervolgens personeel en schoolleiding informeren. Gelet op deze grondwettelijke verhoudingen ziet de Afdeling geen aanleiding om personeel en schoolleiding een eigen recht op informatie te geven.*

##### *Informeren personeel*

De Afdeling ziet geen aanleiding om het personeel een eigen recht op informatie te geven, aangezien de overheid zich grondwettelijk gezien primair dient te verstaan met het bevoegd gezag en omgekeerd. Gezien deze afhoudende reactie vernemen de initiatiefnemers graag eerst de visie van de Onderwijsraad op dit onderwerp.

##### *6. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.*

*De Vicepresident van de Raad van State,  
J.P.H. Donner*

De initiatiefnemers,  
Bisschop  
Van Meenen  
Rog

- Artikel II, onderdeel B, onder 2, als volgt formuleren: De woorden «sprake is van een zeer zwakke school,» vervangen door: de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak is, bedoeld in artikel 13, tweede lid,.*
- In artikel VIII, onderdeel Ga, onder 2, na «onderwijstoezicht» toevoegen: wordt.*