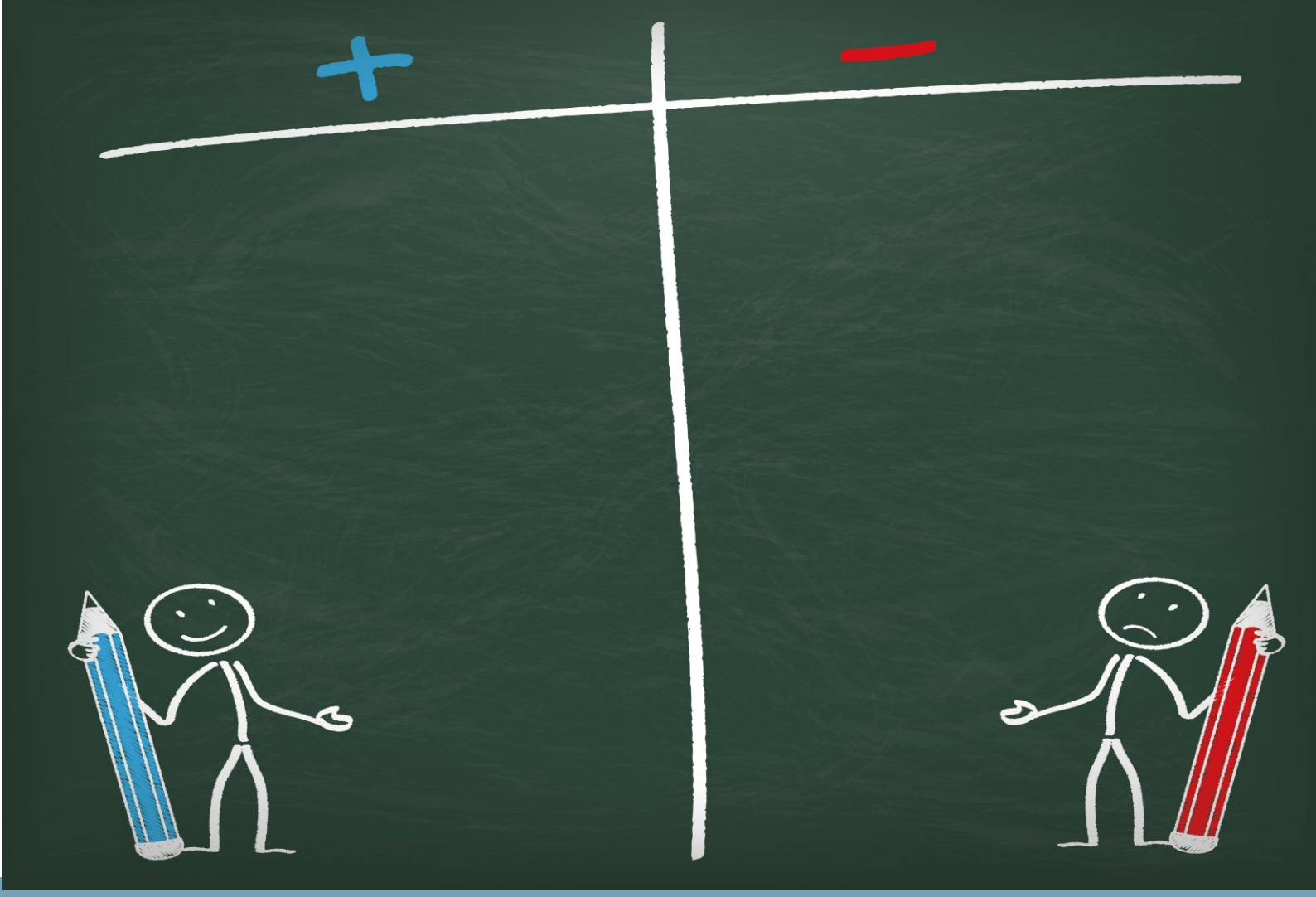


Evaluatie initiatiefwet Bisschop c.s.

Margot Oomens, Leonie Middelbeek en Sanne Weijers (Oberon)
Marlies Honingh (Radboud Universiteit) en Pieter Huisman (Hobéon)

Met medewerking van: Anniek van den Hurk en Sya Velthuis (Oberon), Ed Smeets en Daniëlle van Helvoirt (KBA Nijmegen)

Oberon
onderzoek | advies

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5
1.1 Onderzoeksvragen 5
1.2 Opzet van de evaluatie 6
1.3 Leeswijzer 7

2 Onderscheid controleren en stimuleren 8
2.1 Inhoud wetswijziging 8
2.2 Onderzoekskaders 9
2.3 Inspectierapporten 11
2.4 Toezichtspraktijk 15
2.5 Conclusie 17

3 Schoolplan als uitgangspunt 19
3.1 Inhoud wetswijziging 19
3.2 Onderzoekskaders 19
3.3 Toezichtspraktijk 20
3.4 Conclusie 21

4 Versterken rechtsbescherming 22
4.1 Inhoud wetswijziging 22
4.2 Aantal oordelen 'zeer zwak' en aantal procedures 23
4.3 Argumentatie besturen enerzijds en inspectie en rechtbank anderzijds 25
4.4 Conclusie: juridisering als gevolg van de initiatiefwet? 28

5 Herijking verhouding inspectie, minister en Staten-Generaal 29
5.1 Inhoud wetswijziging 29
5.2 Overleg in Ringen 30
5.3 Toezending onderzoekskaders en verslagen Ringen aan Staten-Generaal 31
5.4 'Voorhang' ontwerp-jaarwerkplan 33
5.5 Conclusie 33

6 Conclusies 35
6.1 Antwoorden onderzoeksvragen 35
6.2 Antwoord hoofdvraag 37

Bijlage 1 Relatie gewijzigde wetsartikelen WOT en beoogde veranderingen 41
Bijlage 2 Onderzoeksactiviteiten 43

1 Inleiding

Op 1 juli 2017 is de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) op een aantal punten ingrijpend gewijzigd (zie *Stb*. 2016, 179) . Deze wijzigingen vloeien voort uit het wetsvoorstel dat is ingediend door de Kamerleden Bisschop, Van Meenen en Rog in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht. In de rest van dit rapport duiden we de wet aan als de initiatiefwet Bisschop c.s. Deze wet bevat de verplichting om binnen vijf jaar inzicht te geven in de werking van de wijzigingen in de praktijk. Met het oog daarop heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een evaluatie uit laten voeren. Conform het verzoek van het ministerie staan in deze evaluatie de volgende doelen van de wetswijziging centraal (vgl. EK, 2015-2106b; TK, 2013-2014b):[1]

1. afbakenen van toezicht op de wettelijke deugdelijkheidseisen (controlerende taak) en van het bevorderen van onderwijskwaliteit (stimulerende taak);
2. schoolplan als uitgangspunt bij periodieke instellingsbezoeken;
3. versterken van de rechtsbescherming van scholen die als (zeer) zwak worden beoordeeld;
4. herijking van de verhouding tussen de inspectie, de minister en de Staten-Generaal.

In Bijlage 1 hebben we de gewijzigde wetsartikelen van de WOT geordend naar de vier doelen die onderdeel uitmaken van de evaluatie.

In dit hoofdstuk beschrijven we de onderzoeksvragen (zie 1.1) en de opzet van de evaluatie (zie 1.2). We sluiten het hoofdstuk af met een leeswijzer voor de rest van de rapportage (zie 1.3).

1.1 Onderzoeksvragen

In voorgaande hebben we vier onderwerpen beschreven die als gevolg van de initiatiefwet Bisschop c.s. zijn gewijzigd in de WOT en waar de evaluatie zich op richt. Deze wijzigingen hebben betrekking op het funderend onderwijs[2] en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). De hoofdvraag van de evaluatie luidt: *hoe hebben de wijzigingen in de WOT als gevolg van de initiatiefwet Bisschop c.s. invloed gehad op de toezichtpraktijk?* Deze hoofdvraag hebben we uitgewerkt in een onderzoeksvraag en deelvragen per onderwerp.

1. **Hoe is het onderscheid tussen controleren en stimuleren zichtbaar in de praktijk? (funderend onderwijs en mbo)**
   a. Hoe wordt in de onderzoekskaders 2017 en 2021 van de inspectie onderscheid gemaakt tussen controleren en stimuleren?
   b. Hoe wordt in de inspectierapporten over scholen/afdelingen/opleidingen en besturen onderscheid gemaakt tussen controleren en stimuleren?
   c. Hoe verloopt het onderscheid tussen controleren en stimuleren in de toezichtspraktijk en wat zijn de ervaringen van het veld?
   d. Is het onderscheid tussen controleren en stimuleren duidelijk sinds de invoering van de initiatiefwet Bisschop c.s.?

---

1 (Het effect van) de bescherming van de pedagogisch-didactische vrijheid door het schrappen van de kwaliteitsaspecten uit de WOT is geen onderwerp van de evaluatie.

2 Tot het funderend onderwijs behoren het (speciaal) basisonderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs.

2. **Hoe is het gebruik van het schoolplan als uitgangspunt voor vierjaarlijkse instellingsbezoeken zichtbaar in de praktijk? (funderend onderwijs)**
   a. Hoe wordt het schoolplan als uitgangspunt voor de vierjaarlijkse instellingsbezoeken verwerkt in de onderzoekskaders 2017 en 2021?
   b. Hoe is in de inspectierapporten over scholen/afdelingen en besturen te herkennen dat het schoolplan uitgangspunt is voor vierjaarlijkse instellingsbezoeken en wat zijn de ervaringen van het veld?
   c. Is het gebruik van het schoolplan bij de vierjaarlijkse instellingsbezoeken conform de initiatiefwet Bisschop c.s.?

3. **Hoe werkt de versterkte rechtsbescherming van scholen die als zeer zwak worden beoordeeld in de praktijk? (funderend onderwijs)**
   a. Hoeveel scholen/afdelingen waren/zijn zeer zwak vanaf het schooljaar 2017/2018?
   b. Hoeveel bezwaren, verzoeken om voorlopige voorzieningen en beroepen zijn vanaf het schooljaar 2017/2018 ingediend en met welke uitkomst?
   c. Wat zijn de gronden van de indieners en op welke gronden worden bezwaren, voorlopige voorziening en beroepen al dan niet toegekend?
   d. Is er (op basis van de antwoorden op voorgaande vragen) sprake van een juridisering als gevolg van de initiatiefwet?

4. **Wat betekent de herijking van de verhouding tussen de inspectie, de minister en de Staten-Generaal in de praktijk? (funderend onderwijs en mbo)**
   a. Wat zijn de ervaringen van de deelnemers aan het overleg in Ringen en (hoe) zijn deze veranderd nadat de verslagen van het overleg verplicht worden verzonden aan de Staten-Generaal?
   b. Leidt de toezending van de onderzoekskaders en de verslagen van de Ringen tot vragen van de Staten-Generaal? Zo ja, wat is de inhoud daarvan en welke gevolgen hebben de antwoorden voor de invulling van het toezicht/de onderzoekskaders door de inspectie?
   c. Leidt de ‘voorhang’ van het ontwerp-jaarwerkplan van de inspectie tot vragen van de Staten-Generaal? Zo ja, wat is de inhoud daarvan en welke gevolgen hebben de antwoorden voor (bijstelling van) het definitieve jaarwerkplan en het toezicht door de inspectie?

1.2 Opzet van de evaluatie

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we meerdere onderzoeksactiviteiten uitgevoerd en bevindingen van de verschillende activiteiten geïntegreerd. Onderstaand geven we opsomming van de onderzoeksactiviteiten. Een uitgebreidere toelichting is opgenomen in Bijlage 2.

Tabel 1.1 Onderzoeksactiviteiten

Literatuuronderzoek: wat is er uit eerder onderzoek al bekend als antwoord op de onderzoeksvragen?
Deskresearch: wat blijkt uit relevante documenten als antwoord op de onderzoeksvragen? ▪ analyse onderzoekskaders van de inspectie ▪ analyse van inspectierapporten over scholen/afdelingen/opleidingen en besturen ▪ analyse van het aantal oordelen 'zeer zwak', de bezwaar- en beroepsprocedures en overige rechtszaken naar aanleiding van inspectierapporten ▪ analyse parlementaire documenten ▪ analyse verslagen van het Ringenoverleg en jaarwerkplannen van de inspectie
Interviews: in individuele en groepsinterviews met vertegenwoordigers van organisaties uit de Ringen, de inspectie en het ministerie van OCW[3] hebben we gesproken over vier onderwerpen die centraal staan in het onderzoek. Daarbij hebben we met name ingezoomd op de herijking van de verhouding omdat daarover uit andere bronnen nog relatief weinig bekend was.
Toetsingssessies: de voorlopige onderzoeksbevindingen op hoofdlijnen hebben we voorgelegd aan vertegenwoordigers van het ministerie van OCW en van de inspectie en getoetst op herkenbaarheid en volledigheid.

1.3 Leeswijzer

In de hoofdstukken 2 tot en met 5 geven we antwoord op de onderzoeksvragen. We starten elk hoofdstuk met een beschrijving van de wijzigingen in de WOT die betrekking hebben op het onderwerp van de onderzoeksvraag. Daarna volgt het antwoord op de onderzoeksvraag en bijbehorende deelvragen. Daartoe integreren we de bevindingen van de verschillende onderzoeksactiviteiten. We sluiten elk hoofdstuk af met de conclusie, waarin we onze bevindingen samenvatten. In hoofdstuk 2 staat het onderscheid tussen controleren en stimuleren centraal. In hoofdstuk 3 gaan we in op het schoolplan als uitgangspunt voor instellingsbezoeken. In hoofdstuk 4 besteden we aandacht aan de rechtsbescherming van scholen die als zeer zwak worden beoordeeld. In hoofdstuk 5 beschrijven we de herijking van de verhouding tussen de inspectie, de minister en de Staten-Generaal. In het laatste hoofdstuk presenteren we nogmaals de conclusies per onderzoeksvraag en sluiten we af met het antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek.

[3] Met de vertegenwoordigers van het ministerie van OCW hebben we geen apart interview gehouden, maar hebben tijdens de toetsingssessie een aantal aanvullende gespreksvragen gesteld.

2 Onderscheid controleren en stimuleren

2.1 Inhoud wetswijziging

De taken van de inspectie zijn sinds 2002 vastgelegd in de Wet op het op het onderwijstoezicht (WOT). De inspectie heeft ten aanzien van onderwijsinstellingen zowel een controlerende als een stimulerende taak. De wetswijzigingen in 2017 beogen het onderscheid tussen deze twee taken te verduidelijken. In de Memorie van Toelichting (MvT) van de initiatiefwet Bisschop c.s. werd dit als volgt toegelicht: “Het wetsvoorstel wil niet tornen aan de kerntaken van de inspectie, namelijk naleving controleren en kwaliteit stimuleren. Wel is een nieuwe duiding en vormgeving nodig. Bij het toezicht […] dienen de wettelijke voorschriften weer centraal te staan, in plaats van andere aspecten die niet als deugdelijkheidseisen een wettelijke basis hebben” (TK, 2013-2014b: 14). Met het oog op het verduidelijken van het onderscheid tussen controleren en stimuleren zijn de zogenaamde kwaliteitsaspecten sinds de wetswijziging niet meer opgenomen in de WOT. “Ze werken vertroebelend en zijn overbodig. Door het schrappen van de kwaliteitsaspecten komt in de WOT sterker de nadruk te liggen op de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften” (TK, 2013-2014b: 16).

Vanaf 2017 zijn de controlerende en stimulerende taak als volgt opgenomen in de WOT (art. 3, lid 1):[4]

1. het toezien op de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften;
2. het bevorderen van (de kwaliteit van) het onderwijs en bestuur.

Uit deze omschrijving van de twee taken blijkt volgens De Boer (2021: 178) dat de wetswijziging beoogt de controlerende en stimulerende taak te onderscheiden. “In het voordien geldende stelsel werden deze beide onder ‘toezicht’ geschaard. Dat is nu dus anders: de controlerende taak valt onder ‘het toezien op’, de stimulerende taak valt onder ‘het bevorderen van’.” Bij de controlerende taak gaat de inspectie na of onderwijsinstellingen zich houden aan de wettelijke eisen, zoals opgenomen in de sectorwetten en andere onderwijswetten.[5] Het begrip ‘kwaliteit’ wordt in de taakomschrijving alleen gebruikt voor de stimulerende taak. Reden hiervoor is dat het begrip ‘kwaliteit’ volgens de initiatiefnemers niet neutraal en in zekere zin onbegrensd is. Door het uitsluitend te gebruiken voor de stimulerende taak “wordt duidelijk gemaakt dat het formuleren van kwaliteit in brede zin de verantwoordelijkheid van de school is en dat toezicht op de kwaliteit in brede zin niet aan de orde is” (EK, 2015-2016b: 6).

Sinds de wijzingen in de WOT in 2017 dient het onderscheid tussen controleren en stimuleren ook herkenbaar te zijn in de inspectierapporten. De inspectie legt oordelen (controlerende taak) en bevindingen (stimulerende taak) van een onderzoek van een school vast in een inspectierapport. Volgens artikel 20, lid 2 moet in het inspectierapport onderscheid gemaakt worden tussen oordelen op basis van de controlerende taak en bevindingen op grond van de stimulerende taak. Bij oordelen op

---

4 Taken van de inspectie met betrekking tot voorschoolse educatie in kindcentra, samenwerkingsverbanden passend onderwijs en de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven blijven hier buiten beschouwing.

5 Voor het door de overheid bekostigd funderend onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in Nederland worden in de WOT de volgende wetten genoemd: Leerplichtwet 1969, Wet op het primair onderwijs, Wet op de expertisecentra, Wet op het voortgezet onderwijs, Wet educatie en beroepsonderwijs, Wet medezeggenschap op scholen, Wet register onderwijsdeelnemers, Wet overige OCW-subsidies, Wet op de erkende onderwijsinstellingen en Experimentenwet onderwijs.

basis van de controlerende taak moet tevens vermeld worden op welke bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften het oordeel betrekking heeft (art. 21, lid 2).

In de rest van dit hoofdstuk beantwoorden we de eerste onderzoeksvraag: Hoe is het onderscheid tussen controleren en stimuleren zichtbaar in de praktijk? We starten met een beschrijving van de manier waarop in de onderzoekskaders van de inspectie onderscheid gemaakt wordt tussen controleren en stimuleren. Vervolgens gaan we in op het onderscheid in de inspectierapporten. Daarna besteden we aandacht aan wat er uit eerder onderzoek bekend is over het onderscheid in de toezichtpraktijk en de ervaringen van het veld. In laatste paragraaf integreren de bevindingen om antwoord te geven op de vraag of het onderscheid tussen controleren en stimuleren duidelijker is sinds de invoering van de initiatiefwet Bisschop c.s.

2.2 Onderzoekskaders

In deze paragraaf beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag: hoe wordt in de onderzoekskaders (po, vo (v)so en mbo) 2017 en 2021 van de inspectie onderscheid gemaakt tussen controleren en stimuleren? We beschrijven achtereenvolgens de volgende onderdelen uit de onderzoekskaders: visie, uitgangspunten, waarderingskaders, normering en oordeelsvorming, en werkwijze van toezicht op besturen en scholen.

- ***Visie***: In de onderzoekskaders van 2017 werd in de inleiding gerefereerd aan de missie van de inspectie, waarbij impliciet aandacht werd besteed aan het onderscheid tussen controleren en stimuleren. In de onderzoekskaders van 2021 komen de visie en missie van de inspectie in een apart hoofdstuk aan de orde, waarin expliciet aandacht wordt besteed aan het onderscheid tussen controleren en stimuleren.
- ***Uitganspunten***: Het onderscheid tussen controleren en stimuleren komt zowel in de onderzoekskaders van 2017 als van 2021 onder de uitgangspunten voor het toezicht en de rol van de toezichthouder aan bod.
- ***Waarderingskaders***: In de waarderingskaders uit zowel 2017 als 2021 is aandacht voor het onderscheid tussen controleren en stimuleren. De volgende wijzigingen in de waarderingskaders van 2021 hebben het onderscheid verder verduidelijkt:
    a. De ‘eigen aspecten van kwaliteit’ in de kaders van 2017 worden in de kaders van 2021 ‘aanvullende ambities’ genoemd.
    b. De voorbeelden onder de ‘eigen aspecten van kwaliteit’ in de waarderingskaders van 2017 voor het po, vo en (v)so, zijn niet opgenomen in de waarderingskaders van 2021. In het mbo zijn zowel in het waarderingskader van 2017 als in het waarderingskader van 2021 geen voorbeelden opgenomen, maar staat een algemene vraag of er op de betreffende standaard aanvullend beleid is en hoe dat wordt gerealiseerd.
    c. De vervanging van de toelichting op de wettelijke vereisten door een parafrasering van de wettelijke vereisten.

- ***Normering en oordeelsvorming***: Het onderscheid tussen controleren en stimuleren was in de normering en oordeelsvorming zoals beschreven in de onderzoekskaders van 2017 niet duidelijk. Er werd onderscheid gemaakt tussen oordelen (controleren) en waarderingen (stimuleren).[6] In de tabellen en inleidende teksten daarbij was echter niet altijd duidelijk aangegeven of het om een oordeel of een waardering ging; met name de tekst en de tabel bij de normering van de kwaliteitsgebieden waren onduidelijk. In de onderzoekskaders van 2021 is het onderscheid tussen oordelen (controleren) en waarderingen (stimuleren) duidelijker. Dat komt doordat voorafgaand aan de beschrijving van de normering van de standaarden, wordt beschreven dat per standaard slechts twee oordelen (onvoldoende of voldoende) kunnen worden gegeven en één waardering (goed). Daarbij wordt tevens verwezen naar de deugdelijkheidseisen. Daarna volgt de beschrijving van de oordelen en waarderingen op het niveau van het bestuur en de school/opleiding. De norm is per oordeel/waardering beschreven. Daarbij wordt verwezen naar de wettelijk norm voor 'zeer zwak'.[7] Verder is er niet langer een normering van kwaliteitsgebieden op schoolniveau opgenomen, waardoor het geheel inzichtelijker is. Tot slot laat de oordeelsvorming zoals die is gepresenteerd in de onderzoekskaders van zowel 2017 als 2021 zien dat scholen/opleidingen voor een standaard het oordeel 'voldoende' kunnen krijgen als (nog) niet aan alle wettelijke vereisten van de betreffende standaard is voldaan. Dat kan als "dit beperkt van invloed is op de aangetroffen kwaliteit van de school of voor leerlingen én als de tekortkoming eenvoudig en op korte termijn kan worden hersteld".[8] In dergelijke gevallen krijgt het bestuur een herstelopdracht.
- ***Werkwijze toezicht op besturen en scholen/opleidingen***: In de onderzoekskaders van 2017 en 2021 worden hier de verschillende onderzoeken van de inspectie beschreven.
  - In de onderzoekskaders van 2017 had het ***verificatieonderzoek*** een tweeledig doel. Het eerste doel was verifiëren hoe de kwaliteitszorg van het bestuur wordt uitgevoerd op het niveau van de scholen/opleidingen en zichtbaar wordt in de kwaliteit van het onderwijs. Ten tweede werden bij dit onderzoek op school-/opleidingsniveau een aantal standaarden onderzocht, waarbij niet is expliciet werd aangegeven of dat in het kader van de controlerende of stimulerende taak was.[9] In de onderzoekskaders van 2021 is deze onduidelijkheid weggenomen. Het verificatieonderzoek vindt plaats op bestuursniveau en richt zich op de vragen of de (be)sturing door het bestuur op de kwaliteit van de scholen/opleidingen op orde is en of er sprake is van deugdelijk financieel beheer. Uit de formulering van deze vragen is op te maken dat hier gaat om de controlerende taak van de inspectie. Op school-/opleidingsniveau gaat het in onderzoekskaders 2021 om verificatieactiviteiten, die niet gebruikt worden om een oordeel op schoolniveau te geven.
  - Bij het ***kwaliteitsonderzoek naar risico's*** stond in de onderzoekskaders 2017 aangeven dat dit antwoord moet geven op de vraag of er sprake is van wettelijke tekortkomingen. Daarmee was duidelijk dat dit onderzoek controlerend was. In het onderzoekskader 2021 is niet expliciet aangegeven dat een onderzoek naar risico's bedoeld is om na te gaan of er sprake is

---

6 Volgens artikel 20, lid 2 moet in het inspectierapport onderscheid gemaakt worden tussen oordelen op basis van de controlerende taak en bevindingen op grond van de stimulerende taak. In plaats van de term 'bevinding' gebruikt de inspectie consequent de term 'waardering'. Wij hanteren ook deze terminologie. De term 'bevindingen' gebruiken wij overkoepelend en kan daarmee betrekking hebben op bevindingen die leiden tot zowel een oordeel als een waardering.

7 Met de initiatiefwet Bisschop c.s. is de normering van het oordeel 'zeer zwak' opgenomen in de sectorwetten voor het funderend onderwijs. De beoogde invoeringsdatum van een vergelijkbare wijziging in de WEB is 1 augustus 2022 (TK, 2021-2022c.)

8 Onder meer blz. 48 van het *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs*.

9 In eerste instantie controleerde de inspectie of de school aan de wet voldeed. Indien dat het geval was, ging de inspectie met de scholen in gesprek in het kader van de stimulerende rol (Oomens, e.a., 2020).

van wettelijke tekortkomingen. De naam van het onderzoek maakt wel duidelijk dat het gaat om de controlerende taak van de inspectie.

- Een bestuur kan een school/opleiding voordragen waarvan het de kwaliteit goed vindt. Bij deze school/opleiding voert de inspectie vervolgens een ***onderzoek naar de waardering goed*** uit. In de onderzoekskaders van 2021 is expliciet aangegeven dat het een waardering betreft, waardoor duidelijk is dat het hier gaat om de stimulerende taak van de inspectie.

2.3 Inspectierapporten

In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe in de inspectierapporten over scholen/opleidingen en besturen (po, vo, (v)so en mbo) onderscheid gemaakt wordt tussen controleren en stimuleren. We starten met een beschrijving van de inspectierapporten van vierjaarlijkse inspectiebezoeken waarbij de onderzoekskaders van 2017 werden gehanteerd. Vervolgens beschrijven we wat er dit schooljaar is veranderd in de inspectierapporten die betrekking op onderzoeken met behulp van de nu geldende onderzoekskaders 2021. In deze rapporten zijn, mede naar aanleiding van externe onderzoeken en eigen evaluatie van de inspectie (zie paragraaf 2.4) verbeteringen doorgevoerd ten opzichte van de rapporten gebaseerd op de onderzoekskaders 2017.[10]

Rapporten gebaseerd op onderzoek met onderzoekskaders 2017

We starten de beschrijving met inspectierapporten over besturen en scholen in het funderend onderwijs. Daarna geven we aan op welke punten de inspectierapporten over besturen en opleidingen in het mbo afwijken van die in het funderend onderwijs.

De inspectierapporten van vierjaarlijkse onderzoeken in het **funderend onderwijs** (po, vo en (v)so) gebaseerd op de onderzoekskaders 2017 hebben vrijwel altijd dezelfde opbouw:[11]

- de samenvatting;
- de opzet van het onderzoek;
- de resultaten op bestuursniveau;
- de resultaten van verificatieonderzoeken op schoolniveau;

Indien van toepassing volgt daarna de beschrijving van:

- de resultaten van kwaliteitsonderzoek naar aanleiding van risico's op schoolniveau;
- de resultaten van kwaliteitsonderzoek naar een goede school.

De *samenvatting* in de inspectierapporten 2017 is geordend aan de hand van drie vragen:

- Wat gaat goed?
- Wat kan beter?
- Wat moet beter?

In de rapporten is niet expliciet aangegeven op welke taak deze vragen betrekking hebben. Het vergt een interpretatie van de lezer om het onderscheid te maken. De eerste twee vragen hebben betrekking op de stimulerende taak van de inspectie. Bij 'wat gaat goed' wordt beschreven waar besturen en scholen hun eigen ambitie waarmaken. Bij 'wat kan beter' staan verbetersuggesties. Ook deze hebben

---

10 De inspectierapporten gebaseerd op onderzoeken met de onderzoekskaders 2017 hebben betrekking op de schooljaren 2017/2018 tot en met 2020/2021. Omwille van de leesbaarheid duiden we deze aan met 'rapporten 2017'. De inspectierapporten 2021 hebben betrekking op onderzoeken die zijn uitgevoerd in het schooljaar 2021/2022 met behulp van de onderzoekskaders 2021.

11 In enkele gevallen is er daarnaast een hoofdstuk opgenomen over een onderzoek naar een bepaald thema in het kader van stelselonderzoek.

betrekking op de stimulerende taak. Bij 'wat moet beter' staan verbeterpunten die betrekking hebben op voldoen aan de wettelijk eisen. Een verwijzing naar de wettelijke eisen is veelal niet opgenomen, maar is wel opgenomen bij de afspraken voor vervolgtoezicht (zie hieronder bij de laatste bullet onder Bestuursniveau).

De beschrijving van de *opzet van het onderzoek* start in de rapporten 2017 met de onderzoeksvraag en de deelvragen die centraal staan in het onderzoek. De hoofdvraag van het onderzoek luidt: is de sturing op kwaliteit op orde en is er sprake van deugdelijk financieel beheer? Uit de formulering van deze vraag (op orde en deugdelijk) is op te maken dat hier gaat om de controlerende taak van de inspectie. Een gevolg daarvan is dat de deelvragen ook betrekking hebben op de controlerende taak, hoewel dat op basis van de formulering niet bij elke deelvraag direct duidelijk is.[12] Vervolgens wordt beschreven welke onderzoeken zijn uitgevoerd en wat de onderzoeksactiviteiten waren. Daarbij is veelal niet expliciet aangegeven of een bepaald onderzoek in het kader van de controlerende of stimulerend taak wordt uitgevoerd. De lezer (veelal het bestuur en/of de school) heeft daardoor voorkennis nodig van de werkwijze van de inspectie (zoals beschreven in de onderzoekskaders) om te weten tot welke taak de verschillende onderzoeken behoren.[13]

Bestuursniveau

- De beschrijving van de *samenvattende bevindingen* start met het antwoord op de onderzoeksvraag of de sturing op kwaliteit op orde is en er sprake is van deugdelijk financieel beheer. Het antwoord op de vraag kan zowel betrekking hebben op de controlerende als de stimulerende taak, doordat dit antwoord zowel uit een oordeel als uit een waardering kan bestaan. De duiding wordt daarbij aan de lezer overgelaten, in die zin dat bekend verondersteld wordt dat het bij een oordeel om controleren gaat en bij een waardering om stimuleren. Zowel bij een oordeel als bij een waardering volgt een toelichting waarbij niet expliciet verwezen wordt naar wettelijke eisen.
- De beschrijving van de bevindingen *per standaard* begint met een tabel waarin de oordelen/waarderingen staan. Daarbij wordt niet expliciet aangegeven dat een oordeel betrekking heeft op de controlerende taak en een waardering op de stimulerende taak. Vervolgens wordt het oordeel/ de waardering toegelicht. Als een standaard het oordeel voldoende of de waardering goed heeft, kan deze tekst verbetersuggesties bevatten. Dat deze betrekking hebben op de stimulerende taak is niet expliciet aangegeven, maar kan afgeleid worden uit het feit dat het oordeel 'voldoende' of de waardering 'goed' is. Als een standaard als onvoldoende beoordeeld wordt, staat in de toelichtende tekst niet altijd een verwijzing naar de wettelijke eisen. Bovendien is niet duidelijk of alle verbeterpunten die genoemd worden daadwerkelijk nodig zijn om aan de wettelijke eisen te voldoen of dat het ook om verdergaande suggesties gaat.
- Bij de *afspraken voor vervolgtoezicht* is bij besturen met een onvoldoende op een of meerdere standaarden (zowel op bestuursniveau als op schoolniveau) expliciet aangegeven aan welke wettelijke eisen niet voldaan wordt en welke verbeteringen nodig zijn.

---

12 De deelvragen luiden: 1) Heeft het bestuur doelen afgesproken met de scholen, heeft het voldoende zicht op de onderwijskwaliteit en stuurt het op de verbetering van de onderwijskwaliteit? 2) Heeft het bestuur een professionele kwaliteitscultuur en functioneert het transparant en integer? 3) Communiceert het bestuur actief over de eigen prestaties en ontwikkelingen en die van zijn scholen? 4) Is het financieel beheer deugdelijk?

13 In dit verband is ook de uitspraak van het gerechtshof relevant die we bespreken aan het einde van paragraaf 4.3.

Schoolniveau

De beschrijving van de bevindingen op schoolniveau in de rapporten 2017 van de vierjaarlijkse onderzoeken kan betrekking hebben op drie soorten onderzoeken: verificatieonderzoek, kwaliteitsonderzoek naar risico's en kwaliteitsonderzoek naar goede school.

- *Verificatieonderzoek*: Dit onderzoek heeft ten eerste als doel om te verifiëren hoe de kwaliteitszorg van het bestuur wordt uitgevoerd op het niveau van de scholen en zichtbaar wordt in de kwaliteit van het onderwijs. De bevindingen van dit deel van het onderzoek worden verwerkt in het hoofdstuk op bestuursniveau. Daarnaast worden in een verificatieonderzoek een aantal standaarden op schoolniveau beoordeeld. De bevindingen daarvan worden gepresenteerd in een hoofdstuk per school.[14] In de hoofdstukken waarin de bevindingen per school worden gepresenteerd staan tabellen met de oordelen/waarderingen per standaard. Net als voor de tabellen op bestuursniveau wordt daarbij niet expliciet aangegeven dat een oordeel betrekking heeft op de controlerende taak en een waardering op de stimulerende taak. Na elke tabel volgt een toelichting op de bevindingen. Bij een oordeel 'voldoende' of een waardering 'goed' kan deze toelichting verbetersuggesties betreffen. Dat deze betrekking hebben op de stimulerende taak kan afgeleid worden uit het gegeven oordeel/waardering. Als een standaard als onvoldoende wordt beoordeeld staat in de toelichting een verwijzing naar de wettelijke eisen en wordt uitgelegd wat er niet goed gaat. Daarbij is echter niet altijd duidelijk of al de verbeterpunten rechtstreeks betrekking hebben op de genoemde wettelijke eis(en).[13] De tekortkomingen per school zijn tevens terug te vinden onder het kopje 'afspraken voor vervolgtoezicht' op bestuursniveau.
- *Kwaliteitsonderzoek naar risico's*: De beschrijving van de bevindingen start met de conclusie waarin het oordeel op schoolniveau gegeven wordt. Dat oordeel kan zijn 'voldoende', 'onvoldoende' of 'zeer zwak'. Na het oordeel volgt een toelichting op hoofdlijnen. Als de school als voldoende wordt beoordeeld, wordt in deze toelichting op hoofdlijnen niet altijd verwezen naar standaarden die als onvoldoende beoordeeld worden. Als de school als onvoldoende of zeer zwak beoordeeld wordt, wordt in de toelichting op hoofdlijnen aangegeven welke standaarden als onvoldoende worden beoordeeld. Voor de oordelen en toelichtingen per standaard geldt hetzelfde als hiervoor beschreven is bij het verificatieonderzoek.
- *Kwaliteitsonderzoek naar goede school*: In het begin van deze hoofdstukken is opgenomen of de betreffende school daadwerkelijk de waardering goed krijgt. Als deze waardering wordt gegeven is te lezen dat de school niet alleen haar wettelijke opdracht vervult/basiskwaliteit realiseert, maar ook eigen ambities waarmaakt. Als deze waardering niet wordt gegeven is de strekking van de toelichting dat de school op een aantal standaarden de waardering goed krijgt, maar dat dit te weinig is om voor de waardering goed op schoolniveau in aanmerking te komen. Op basis van deze formuleringen kan geconcludeerd worden dat de rest van de toelichting die volgt betrekking heeft op de stimulerende taak. We zien tevens dat scholen de waardering goed op schoolniveau niet krijgen omdat er een standaard is die als onvoldoende beoordeeld wordt. Bij de toelichting van de betreffende standaard wordt verwezen naar de wettelijke eisen en wordt uitgelegd wat er ontbreekt.

Voor de inspectierapporten van vierjaarlijkse onderzoeken in het **mbo** gebaseerd op de onderzoekskaders 2017 geldt hetzelfde als hiervoor beschreven is voor het funderend onderwijs, met als verschil dat school(niveau) in het mbo aangeduid wordt als opleiding(sniveau). Veder bevatten de rapporten in het mbo relatief vaak hoofdstukken over stelseltoezicht of over een herstelonderzoek. Het gebruik van de term 'stelseltoezicht' in de naam van hoofdstukken is in onze ogen verwarrend. Bij de

[14] Uit een interne evaluatie van de inspectie (2020: 34) volgt: "Een deel van de inspecteurs geeft aan 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."

beschrijving van de opzet van het onderzoek is te lezen dat de inspectie jaarlijks bepaalt welke standaard(en) onderzocht worden om een goed beeld te krijgen van de onderwijskwaliteit in een sector of over de sectoren heen. Dat wekt de suggestie dat het stelselonderzoek geen betrekking heeft op de controlerende taak gericht op opleidingen. Uit de hoofdstukken zelf blijkt echter dat de opleiding voor elke standaard een oordeel of waardering krijgt. Herstelonderzoeken worden uitgevoerd bij opleidingen die bij een eerder onderzoek een herstelopdracht hebben gekregen. Voor de beschrijving van de bevindingen in de inspectierapporten van het mbo geldt hetzelfde als hiervoor beschreven bij het funderend onderwijs.

Rapporten gebaseerd op onderzoek met onderzoekskaders 2021

Sinds dit schooljaar maakt de inspectie gebruik van de onderzoekskaders 2021. Ten tijde van de uitvoering van onderzoek was een klein aantal rapporten van vierjaarlijkse onderzoeken die sindsdien plaatsvonden openbaar. Op basis daarvan zien we een aantal verbeteringen in de rapporten 2021 in vergelijking met de rapporten 2017.

- *Verificatieactiviteiten*: In de rapporten 2021 is niet langer sprake van verificatieonderzoeken op school-/opleidingsniveau, maar van *verificatieactiviteiten* op school-/opleidingsniveau. In tegenstelling tot voorheen worden deze activiteiten uitsluitend gebruikt op bestuursniveau en niet meer om ook op school-/opleidingsniveau oordelen/waarderingen te kunnen geven. Hiermee wordt de als lastig ervaren combinatie tussen verifiëren van de kwaliteitszorg van het bestuur en het beoordelen van scholen/opleidingen weggenomen.
- *Aparte rapporten*: Het rapport van het vierjaarlijks onderzoek 2021 bevat uitsluitend de bevindingen op bestuursniveau. Als er tijdens het vierjaarlijks onderzoek op school/opleidingsniveau een kwaliteitsonderzoek naar risico's of naar een goede school/opleiding wordt uitgevoerd, worden de bevindingen daarvan in een apart rapport gepresenteerd. De voor de onderzoeksrapporten 2017 beschreven kritische kanttekening dat het interpretatie van de lezer vergt om te bepalen bij welke taak een bepaald onderzoek hoort, is hiermee weggenomen. Aanvullend heeft de inspectie laten weten dat in de inspectierapporten van vierjaarlijkse bezoeken in het mbo geen hoofdstukken over stelselonderzoek meer worden opgenomen. Hiermee wordt de eerder beschreven verwarring voorkomen.
- *Samenvatting*: De samenvatting van de inspectierapporten 2021 is vergelijkbaar met die van de inspectierapporten 2017.
- *Opzet onderzoek*: Bij de beschrijving van de opzet van het onderzoek zijn in de rapporten 2021 de volgende onderzoeksvragen opgenomen:
  - Waarborgt het bestuur met zijn (be)sturing de kwaliteit op de scholen/opleidingen?
  - Is er sprake van deugdelijk financieel beheer?
  - Heeft het bestuur ambities gericht op de verdere ontwikkeling van de scholen/opleidingen en draagt dit bij aan de kernfuncties van het onderwijs?[15]

  Deze formulering is in onze ogen een verbetering ten opzichte van die in de inspectierapporten 2017. De gebruikte termen 'waarborgt' en 'deugdelijk' bij de eerste twee vragen maken duidelijk dat de vragen betrekking hebben op de controlerende taak. Het gebruik van 'ambities' bij de derde vraag wijst op de stimulerende taak.
- *Bevindingen*: De beschrijving van de bevindingen per standaard in de inspectierapporten 2021 begint net als in de rapporten 2017 met een tabel waarin de oordelen/waarderingen staan en vervolgens volgt een toelichting. Een verbetering ten opzichte van de rapporten 2017 is dat in de tekst expliciet verwezen wordt naar wettelijke eisen als een standaard als onvoldoende beoordeeld

15 De tweede deelvraag is niet opgenomen in de rapporten van het mbo.

wordt. Bij de afspraken voor vervolgtoezicht is bij besturen met een onvoldoende op een of meerdere standaarden expliciet aangegeven aan welke wettelijke eisen niet voldaan wordt en welke verbeteringen nodig zijn. Voor eventuele tekortkomingen op schoolniveau wordt verwezen naar de rapporten van de betreffende scholen.

- *Kwaliteitsonderzoek naar risico's:*[16] In de rapporten van kwaliteitsonderzoeken naar risico's op basis van de onderzoekskaders 2021 is beschreven wat de aanleiding voor het uitgevoerde onderzoek was. De exacte formulering verschilt per rapport, maar doordat aangeven wordt dat het onderzoek betrekking heeft op mogelijke risico's kan geconcludeerd worden dat het gaat om de controlerende taak van de inspectie. Dat wordt echter niet expliciet aangegeven. Bij de conclusie wordt het oordeel voor de school gegeven en op hoofdlijnen toegelicht. Een verbetering ten opzichte van de rapporten 2017 is dat ook bij het eindoordeel 'voldoende' wordt aangegeven welke standaarden eventueel een onvoldoende hebben. Na de samenvattende bevindingen volgen de afspraken voor het vervolgtoezicht. Indien er sprake is van tekortkomingen wordt per tekortkoming aangegeven om welke wettelijke eis het gaat en wat er van de school verwacht wordt. Hierdoor is de koppeling met wat er van de school verwacht wordt in onze ogen duidelijker dan voorheen. Toen waren de afspraken voor het vervolg opgenomen in het hoofdstuk op bestuursniveau. Bij de beschrijving van de oordelen en toelichtingen per standaard zien wij in de rapporten 2021 geen verschillen met de rapporten 2017.
- *Kwaliteitsonderzoek naar goede school*:[16] Voor de rapporten van kwaliteitsonderzoeken naar een goede school gebaseerd op de onderzoekskaders 2021 geldt hetzelfde als hetgeen we hiervoor beschreven hebben voor de hoofstukken over deze onderzoeken in de inspectierapporten 2017. Verder valt op dat in de rapporten niet expliciet is opgenomen dat een onderzoek naar goed tot de stimulerende taak van de inspectie behoort. Wel is opgenomen dat het onderzoek wordt uitgevoerd op verzoek van het bestuur. Daaruit kan geconcludeerd worden dat het om een vrijwillig onderzoek gaat.

2.4 Toezichtspraktijk

In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe het onderscheid tussen controleren en stimuleren in de toezichtspraktijk verloopt en wat de ervaringen van het veld zijn? De beschrijving is gebaseerd op reeds eerder uitgevoerde onderzoeken en op interviews in het kader van voorliggend onderzoek. De dataverzameling van de reeds eerder uitgevoerde onderzoeken vond plaats in de schooljaren 2017/2018 tot en met 2019/2020. Daardoor hebben deze onderzoeken betrekking op het gebruik van de onderzoekskaders 2017 en bieden zij geen zicht op het gebruik van de onderzoekskaders 2021. De interviews in het kader van voorliggend onderzoek, gehouden in maart 2022, geven daar wel enig inzicht in.

Onderzoeken 2017/2018 tot en met 2019/2020

Uit onderzoek blijkt dat het veld overwegend positief is over het toezicht van de inspectie (Honingh, e.a., 2020; Inspectie van het Onderwijs 2020; Oomens, e.a., 2020). Tevens blijkt dat het onderscheid tussen controleren en stimuleren in de praktijk op een aantal punten nog niet goed uit de verf komt:

- Het veld ervaart soms onduidelijkheid over de aard van een inspectiebezoek op schoolniveau. Honingh e.a. (2020: 16) bevelen daarom aan: "Wees bij inspectiebezoeken duidelijk over het doel

[16] Niet van toepassing voor de onderzochte inspectierapporten 2021 van het mbo.

en het onderzoekskader. Maak duidelijk waar 'het eigen verhaal ' van de instelling en waar 'externe normen' (zoals wetgeving en inspectiekader) leidend zijn." Zoals beschreven in paragraaf 2.2 is in de onderzoekskaders 2021 een voor dit punt relevante verbetering opgenomen, namelijk dat verificatieactiviteiten op school-/opleidingsniveau niet langer een tweeledig doel hebben. Aanvullend laat de inspectie weten dat besturen en scholen/opleidingen voorafgaand aan een inspectiebezoek een aankondigingsbrief ontvangen waarin nu duidelijker dan ten tijde van het aangehaalde onderzoek het doel van het inspectiebezoek wordt beschreven.

- Er is een spanningsveld tussen controleren en stimuleren (Honing e.a., 2020). Controleren vraagt van de inspectie een *rule based* stijl en stimuleren een *principle based* stijl. Het spanningsveld tussen deze stijlen is herkenbaar in de praktijk waardoor het inspectiebezoek voor het veld onvoorspelbaar is. In een reactie hierop laat de inspectie (2020) weten verder te gaan werken aan de professionalisering van inspecteurs.
- Voor een deel van de inspecteurs is het lastig dat het onderzoek gericht is op zowel het verifiëren van de kwaliteitszorg van het bestuur als op het beoordelen van de school (Honingh, e.a., 2020). Sinds het gebruik van de onderzoekskaders 2021 zijn verificatieactiviteiten niet langer bedoeld om scholen te beoordelen, waarmee tegemoet gekomen is aan dit verbeterpunt.

Verder blijkt uit onderzoek dat er bij een deel van het veld principiële bezwaren zijn tegen de stimulerende taak van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2020; Oomens, e.a., 2020). Deze houden in dat de inspectie zich zou moeten beperken tot de controlerende taak en in het verlengde hiervan, dat de inspectie geen waardering goed zou moeten geven. Deze principiële bezwaren zijn in lijn met het recente advies van de Onderwijsraad (2022:7): "Om meer prioriteit te kunnen geven aan de kwaliteitsbeoordelende taak is een herschikking van taken van de extern toezichthouder nodig. De raad adviseert de kwaliteitsbevorderende taak ondergeschikt te maken aan de taak van kwaliteitsbeoordeling […]. Voor een gerichte inzet van de inspectie beveelt de raad verder aan om af te zien van gedifferentieerd toezicht, waarbij scholen worden beoordeeld op zelfgekozen kwaliteitsaspecten."

Interviews 2022

Het algemene beeld dat uit onze interviews naar voren komt is dat het onderscheid tussen de controlerende en stimulerende taak van de inspectie verbeterd is sinds 2017. Positieve punten die genoemd worden door de organisaties uit de Ringen zijn onder meer:

- De inspectie wordt, in het kader van de stimulerende taak, in toenemende mate gezien als een *critical friend*. Als de basis op orde is, kijkt de inspectie naar de eigen ambities van besturen en scholen. Het leidt volgens de meeste geïnterviewden in de praktijk niet tot problemen dat het onderscheid tussen controleren en stimuleren niet optimaal uit de verf komt. Een enkele geïnterviewde is echter van mening dat de controlerende en stimulerende rol in de onderzoekskaders wel te scheiden zijn, maar dat de rollen in de praktijk slecht verenigbaar zijn.
- De onderzoekskaders 2021 zijn een verbetering zijn ten opzichte van die van 2017. Enkele organisaties merken daarbij wel op dat zij het beter zouden vinden als er voor controleren en stimuleren aparte kaders zouden zijn.

Hoewel het algemene beeld is dat het onderscheid tussen de controlerende en stimulerende taak is verduidelijkt, zien enkele organisaties uit de Ringen ook nog te verbeteren punten met betrekking tot dit onderscheid.

- In de praktijk ervaart een deel van de scholen/opleidingen en besturen met name de controlerende taak. Dat hangt onder meer samen met de manier waarop een inspecteur zich opstelt. Er zijn verschillen tussen inspecteurs wat betreft het oppakken van de stimulerende rol.
- Het onderscheid tussen controleren en stimuleren wordt volgens enkele geïnterviewden bemoeilijkt door de interpretatieruimte die de inspectie heeft bij wettelijke eisen. In de praktijk zijn daarbij verschillen tussen inspecteurs, waardoor stimuleren soms lijkt over te gaan in controleren.
- Het onderscheid tussen controleren en stimuleren is volgens enkele geïnterviewden niet goed genoeg herkenbaar in de inspectierapporten. Verbetersuggesties die de inspectie geeft worden daardoor door scholen/opleidingen beschouwd als dingen die de inspectie hen opdraagt gebaseerd op de wettelijke eisen.
- De inspectie zou volgens enkele geïnterviewden alle wettelijke eisen moeten controleren. Dat gebeurt nu niet altijd, bijvoorbeeld aannamebeleid of vrijwillige ouderbijdrage.[17]
- De term 'toezicht' zou volgens een geïnterviewde uitsluitend voor controlerend toezicht op besturen en scholen gebruikt moeten worden. De inspectie schaart nu meer taken onder de term 'toezicht', bijvoorbeeld stelseltoezicht. Hierdoor zou de inspectie verwevenheid tussen controleren en stimuleren in stand houden.[18]

2.5 Conclusie

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk beschrijven de conclusie met betrekking tot het onderscheid tussen controleren en stimuleren. Daarmee geven we antwoord op de vraag of dit onderscheid duidelijk is sinds de invoering van de initiatiefwet Bisschop c.s.

We hebben beschreven hoe het onderscheid tussen controleren en stimuleren is opgenomen in de onderzoekskaders 2017 en 2021 en in inspectierapporten over onderzoeken gebaseerd op deze kaders. Tevens hebben we op basis van eerder onderzoek en interviews in beeld gebracht hoe het onderscheid tussen controleren en stimuleren in de toezichtspraktijk verloopt. Op basis daarvan concluderen we dat het onderscheid tussen de controlerende en stimulerende taak in lijn is met het doel van de initiatiefwet Bisschop c.s. Dat wil niet zeggen dat er geen verbeterpunten meer resteren. Deze betreffen met name de stijl van inspecteurs en het expliciteren van het onderscheid in de inspectierapporten. Wat betreft het eerste verbeterpunt blijft de vraag of de controlerende en stimulerende rol tegelijkertijd uitgevoerd kunnen worden aangezien zij ieder om een eigen stijl vragen. Met betrekking tot het tweede verbeterpunt zijn de invoering van de onderzoekskaders 2021 en de aanpassingen in de

---

17 De inspectie maakt, mede vanwege praktische haalbaarheid, keuzes. In de onderzoekskaders 2021 is daarover onder 'overige wettelijke vereisten' het volgende opgenomen: "Niet alle deugdelijkheidseisen zoals die in de onderwijswet- en regelgeving staan vermeld, zijn opgenomen in het onderzoekskader. […] De deugdelijkheidseisen die niet aan een standaard in het waarderingskader zijn verbonden, vatten we samen onder de noemer 'overige wettelijke vereisten'. […] In ons jaarwerkplan, dat op de website van de inspectie wordt gepubliceerd, geven we aan welke thema's we in dat jaar onderzoeken. Ook op grond van meldingen en signalen kunnen we besturen en scholen bevragen op het mogelijk niet-naleven van de overige wettelijke vereisten. Niet-naleving van (een of meer van) de overige wettelijke vereisten kan op school/opleidingsniveau in dat geval niet leiden tot een oordeel Onvoldoende of tot het oordeel Zeer zwak. Wel moet de school/het bestuur de tekortkoming binnen een door de inspectie te bepalen termijn herstellen."

18 In de art. 3, lid 1 onder d van de WOT is opgenomen dat de inspectie als taak heeft: het rapporteren over de ontwikkeling van, in bijzonder van de kwaliteit van, het onderwijs en over de uitoefening van de taken door onderwijsinstellingen. Deze taak wordt aangeduid als stelseltoezicht (vgl. Onderwijsraad, 2022). In de onderzoekskaders 2021 is hierover opgenomen: "Hoewel stelseltoezicht een grondslag heeft in de WOT, verschilt het van het toezicht op besturen en scholen. In het toezicht op besturen en scholen gaat het om toezicht op de naleving van onderwijswet- en regelgeving. Daarmee kunnen we besturen en scholen ,waar nodig, met onze oordelen en herstelopdrachten aanzetten om het onderwijs te verbeteren. In het stelseltoezicht daarentegen kunnen we stelselproblemen signaleren, agenderen en op diverse manieren stimuleren, maar daarbij geven we geen opdrachten tot herstel. Het gaat hierbij immers niet om toezicht op naleving."

inspectierapporten 2021 stappen in de goede richting. Zowel in onderzoekskaders 2021 als in de inspectierapporten 2021 is het onderscheid tussen controleren en stimuleren duidelijker dan in die van 2017. Op het moment dat meer besturen en scholen/opleidingen een inspectiebezoek hebben gehad gebaseerd op de onderzoekskaders 2021, kunnen de ervaringen van het veld met deze onderzoekskaders en de daarop gebaseerde inspectierapporten breder in beeld gebracht worden. Tot slot bestaan er met betrekking tot het onderscheid tussen controleren en stimuleren bezwaren van meer principiële aard tegen de huidige wet- en regelgeving (de inspectie zou zich zou moeten beperken tot de controlerende taak en in het verlengde hiervan zou de inspectie geen waardering goed moeten geven). Deze bezwaren zijn uiteraard niet weggenomen met de recente veranderingen in de onderzoekskaders 2021 en de inspectierapporten 2021. De veranderingen zijn verbeteringen binnen de vigerende wet- en regelgeving, terwijl de principiële bezwaren vragen om wijzigingen in de wet- en regelgeving.

3 Schoolplan als uitgangspunt

3.1 Inhoud wetswijziging

Tijdens de parlementaire behandeling is in een wijziging van het oorspronkelijke wetsvoorstel is opgenomen dat de inspectie bij vierjaarlijkse instellingsbezoeken in het **funderend onderwijs** onderzoek verricht aan de hand van het schoolplan (TK 2014-2015c). Sinds de wetswijziging in 2017 is dit opgenomen in artikel 11, lid 8 van de WOT. De reden voor deze wijziging heeft te maken met de stimulerende taak van de inspectie. “Scholen worden pas gestimuleerd om actief te zijn wanneer allereerst hun eigen visie en inbreng centraal staan. Het voorstel neemt daarom het schoolplan als uitgangspunt voor het onderzoek van de inspectie” (EK, 2015-2016b: 4).

Gelijktijdig met de wijziging van de WOT zijn in de sectorwetten de wettelijke eisen waaraan het schoolplan moet voldoen aangevuld. De kwaliteitsaspecten die voorheen waren opgenomen in de WOT, worden nu verplichte onderdelen voor het schoolplan. Daarbij gaat het onder meer om beleid met betrekking tot het pedagogisch-didactisch klimaat, het schoolklimaat en het pedagogisch-didactisch handelen van het onderwijspersoneel (TK, 2014-2015c). Hoewel de wetswijziging per 1 juli 2017 van kracht is, wil dat niet zeggen dat alle schoolplannen vanaf die datum ook gebaseerd zijn op de nieuwe wettelijke eisen. Scholen dienen minimaal eenmaal in de vier jaar een schoolplan vast te stellen.[19] De initiatiefwet Bisschop c.s. bepaalt dat de wettelijke eisen zoals gelden voor de wetswijziging van kracht bleven ten aanzien van vigerende schoolplannen (*Stb*. 2016, 179, art. XIVA).

De aanvullende eisen aan het schoolplan maken samen met de wettelijke verplichting dat de inspectie onderzoek doet aan de hand van het schoolplan volgens De Boer (2021: 179) het volgende duidelijk. “Er vindt hier dus een verschuiving van verantwoordelijkheid plaats. Het is niet meer de inspectie die bepaalt op welke manier de aspecten van kwaliteit invulling krijgen. Dat is aan de school door middel van het schoolplan.”

In dit hoofdstuk staat de tweede onderzoeksvraag centraal: Hoe is het gebruik van het schoolplan als uitgangspunt voor vierjaarlijkse instellingsbezoeken in het funderend onderwijs zichtbaar in de praktijk? We starten met de wijze waarop het gebruik van schoolplan is opgenomen in de onderzoekskaders van de inspectie. Daarna gaan we in op de vraag hoe in inspectierapporten te herkennen is dat het schoolplan uitgangspunt is voor vierjaarlijkse instellingsbezoeken. We sluiten af met het antwoord op de vraag of het gebruik van het schoolplan bij de vierjaarlijkse instellingsbezoeken conform de initiatiefwet Bisschop c.s. is.

3.2 Onderzoekskaders

In deze paragraaf gaan we in op de wijze waarop het schoolplan als uitgangspunt voor de vierjaarlijkse instellingsbezoeken verwerkt is in de onderzoekskaders 2017 en 2021.

---

19 Momenteel opgenomen in art. 13a WPO, art. 24a1 WVO en art. 22a WEC.

In de onderzoekskaders van zowel 2017 als 2021 is het gebruik van schoolplan als uitgangspunt opgenomen bij de stimulerende taak. Het schoolplan is het vertrekpunt voor de eigen ambities van de school. Dat zien we onder meer terug bij de volgende onderdelen uit onderzoekskaders:

- *Waarderingskaders*: Het schoolplan wordt in de waarderingskaders van 2017 bij verschillende standaarden aangehaald bij de voorbeelden van eigen aspecten van kwaliteit. Deze voorbeelden zijn in 2021 niet meer opgenomen. Wel staat in de inleiding bij de waarderingskaders 2021 expliciet dat het schoolplan de basis vormt voor de eigen ambities.
- *Waardering goed*: Bij de beschrijving van de waardering van de eigen aspecten van kwaliteit/eigen ambities wordt in de onderzoekskaders van 2017 en 2021 aangegeven dat het schoolplan een belangrijke rol speelt bij het toekennen van de waardering goed.

In de onderzoekskaders van 2017 werd het gebruik van schoolplan bij vierjaarlijkse onderzoeken bij de *werkwijze* als volgt toegelicht:

- Het onderzoek start met een expertanalyse, waarbij onder meer het schoolplan wordt geanalyseerd.
- Bij de start van het onderzoek hebben scholen de mogelijkheid een presentatie te geven. De inspectie kijkt daarbij onder meer naar hoe de gegeven informatie aansluit op het schoolplan.
- Tijdens het feedback-gesprek legt de inspectie nadrukkelijk de relatie met schoolplan bij de toelichting op eigen aspecten van kwaliteit. Ook in het eindgesprek met besturen komt deze verbinding met schoolplan aan bod.

In de onderzoekskaders van 2021 is voorgaande niet langer opgenomen bij de werkwijze doordat het vierjaarlijks onderzoek zich in eerste instantie richt op het bestuursniveau, waarbij op schoolniveau verificatieactiviteiten uitgevoerd worden. Wel is in de samenvatting van de onderzoekskaders 2021 te lezen dat bij deze verificatieactiviteiten gebruik wordt gemaakt van signalen en andere gegevens en informatie, waaronder schooleigen informatie zoals het schoolplan.

3.3 Toezichtspraktijk

In deze paragraaf gaan we in op de volgende onderzoeksvraag: hoe is in de inspectierapporten over scholen/afdelingen en besturen te herkennen dat het schoolplan uitgangspunt is voor vierjaarlijkse instellingsbezoeken en wat zijn de ervaringen van het veld?

Het gebruik van het schoolplan als uitgangspunt is volgens de wetswijziging met name bedoeld voor de stimulerende taak van de inspectie. Uit de hiervoor gegeven beschrijving blijkt dat dit herkenbaar is in de onderzoekskaders van de inspectie. In de geanalyseerde inspectierapporten is dit echter minder duidelijk te herkennen. In de inspectierapporten van vierjaarlijkse onderzoeken is bij de beschrijving van de onderzoeksactiviteiten niet opgenomen dat het schoolplan (de schoolplannen) onderwerp van onderzoek waren. Uit de beschrijving van de bevindingen kan echter opgemaakt dat de schoolplannen wel degelijk onderdeel zijn van de vierjaarlijkse inspectiebezoeken, met name bij de bevindingen van ‘kwaliteitszorg en ambitie’ op bestuurs- en schoolniveau. Dat geldt zowel voor de controlerende als de stimulerende taak. Daar waar de inspectie een standaard waardeert met goed of een kwaliteitsonderzoek naar goed uitvoert, wordt lang niet altijd expliciet verwezen naar de eigen ambities uit het schoolplan.

Voorgaande lijkt erop te wijzen dat het gebruik van het schoolplan als uitgangspunt nog niet volledig uit de verf komt. In een voortgangsrapportage over na het eerste schooljaar sinds de wetswijziging zegt de

inspectie (2019: 46) hierover: “In het toezicht is niet alleen een scherper onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en overige eisen van kwaliteit gemaakt, maar ook zijn de eisen aan het schoolplan gewijzigd. De komende jaren zullen de schoolplannen vernieuwd zijn, waardoor we de eigen aspecten van kwaliteit uit het schoolplan kunnen halen en het onderscheid de komende jaren steeds beter kunnen toepassen.” De inspectie lijkt daarmee strenger voor zichzelf dan blijkt uit de tevredenheid van scholen. In diezelfde voortgangsrapportage is namelijk te lezen dat een zeer ruime meerderheid van de scholen het (zeer) eens is met de stelling ‘De inspecteurs hebben ons schoolplan in voldoende mate meegenomen in de waardering van onze eigen ambities’. Datzelfde blijkt ook uit het tevredenheidsonderzoek 2019/2020 van de inspectie (2021a).

Uit de interviews van voorliggend onderzoek blijkt dat de inspectie in de praktijk naast het schoolplan andere bronnen gebruikt om zicht te krijgen op de eigen ambities van scholen, waaronder gesprekken en documenten zoals jaarplan en jaarverslag. De verwachting is dat de schoolplannen in de toekomst beter bruikbaar zijn om zicht te krijgen op de eigen ambities op scholen. Belangrijkste reden daarvoor is dat alle scholen inmiddels een nieuw (vierjarig) schoolplan hebben gemaakt, gebaseerd op de wetswijzigingen in 2017. Enkele organisaties uit de Ringen geven in de interviews aan dat de mate waarin het schoolplan voor de inspectie bruikbaar is om zicht te krijgen op de eigen ambities van een school, ook in de toekomst, af zal hangen van “hoe rijk het gevuld is”. Andere organisaties hebben de indruk dat “het schoolplan de laatste jaren meer is gaan leven in de scholen”. Zo zorgen scholen bijvoorbeeld voor meer draagvlak voor het schoolplan bij personeel, ouders en leerlingen en/of aansluiting bij het strategisch beleid van het bestuur.

3.4 Conclusie

We sluiten dit hoofdstuk af met de conclusie over het gebruik van het schoolplan door antwoord te geven op vraag of het gebruik van het schoolplan bij de vierjaarlijkse instellingsbezoeken conform de initiatiefwet Bisschop c.s. is.

In de onderzoekskaders 2017 en 2021 is duidelijk herkenbaar dat het schoolplan gebruikt wordt in het kader van de stimulerende taak van de inspectie. Het schoolplan is het vertrekpunt om zicht te krijgen op de eigen ambities van de school. Uit de onderzochte inspectierapporten blijkt dat minder duidelijk. Omdat schoolplannen eenmaal in de vier jaar worden vastgesteld, hadden lang niet alle scholen die sinds de invoering van de wetswijzigingen in 2017 door de inspectie bezocht zijn al een schoolplan dat gebaseerd was op de nieuwe wettelijke eisen. Dat neemt niet weg dat scholen tevreden zijn over de mate waarin de inspecteurs hun schoolplan hebben meegenomen in de waardering van hun eigen ambities. Bovendien heeft de inspectie naast het schoolplan gebruik gemaakt van andere informatiebronnen om zicht te krijgen op de eigen ambities van scholen. Gezien de wettelijke verplichting eenmaal in de vier jaar een schoolplan vast te stellen, zouden alle scholen sinds medio 2021 een schoolplan moeten hebben dat voldoet aan de nieuwe wettelijk eisen. Daarmee worden de schoolplannen voor de inspectie beter bruikbaar voor het stimulerend toezicht. Deze conclusie wordt ondersteund door geïnterviewden die aangeven dat hun indruk is dat het schoolplan de laatste jaren meer is gaan leven in de scholen.

4 Versterken rechtsbescherming

4.1 Inhoud wetswijziging

Volgens de MvT van de initiatiefwet Bisschop c.s. is een goede rechtsbescherming nodig van scholen die van de inspectie het oordeel '(zeer) zwak' krijgen. Dit oordeel kan namelijk niet alleen leiden tot bekostigingssancties, maar kan ook de reputatie van de school schaden (TK, 2013-2014b). Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is het versterken van de rechtsbescherming in de wet uitsluitend van toepassing bij het oordeel 'zeer zwak' (TK, 2014-2015c). Sinds de wijziging van de WOT bestaat de rechtsbescherming uit twee onderdelen:

- Een inspectierapport waarin de inspectie tot het oordeel komt dat de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak is, geldt voor instellingen als bedoeld in WPO, WEC en WVO na vaststelling als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (art. 20, lid 6).[20] Als gevolg hiervan kunnen scholen (besturen) in het funderend onderwijs met het oordeel 'zeer zwak' gebruik maken van de mogelijkheden om bezwaar in te dienen en beroep in te stellen tegen het inspectierapport.
- Als voor een inspectierapport waarin de inspectie tot het oordeel komt dat de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak wordt verzocht om een voorlopige voorziening, wordt openbaarmaking opgeschort totdat de voorzieningenrechter een uitspraak heeft gedaan (art. 21, lid 2).

Naast de wijziging van de WOT is met de initiatiefwet Bisschop c.s. ook de normering van het oordeel 'zeer zwak' opgenomen in de sectorwetten voor het funderend onderwijs. 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. 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.

In dit hoofdstuk beantwoorden we de derde onderzoeksvraag: Hoe werkt de versterkte rechtsbescherming van scholen in het **funderend onderwijs** die als zeer zwak worden beoordeeld in de praktijk? We starten met een overzicht van de aantallen scholen/afdelingen die in de schooljaren 2017/2018 tot en met 2020/2021 van de inspectie het oordeel 'zeer zwak' kregen en de aantallen (toegekende en afgewezen) ingediende bezwaren, verzoeken om voorlopige voorzieningen en beroepen. Vervolgens gaan we in op de gronden waarop deze bezwaren, verzoeken en beroepen worden ingediend en waarop deze al dan niet worden toegekend. We sluiten af met het antwoord op de vraag of er als gevolg van de initiatiefwet Bisschop c.s. sprake is van juridisering.

[20] Met de initiatiefwet werd niet voorzien in de rechtsbescherming van opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs. Inmiddels is de voorbereiding daarvoor wel in gang gezet. De beoogde invoeringsdatum is 1 augustus 2022 (TK, 2020-2021a; *Stb.* 2020, 235; *Stb.* 2020, 469).

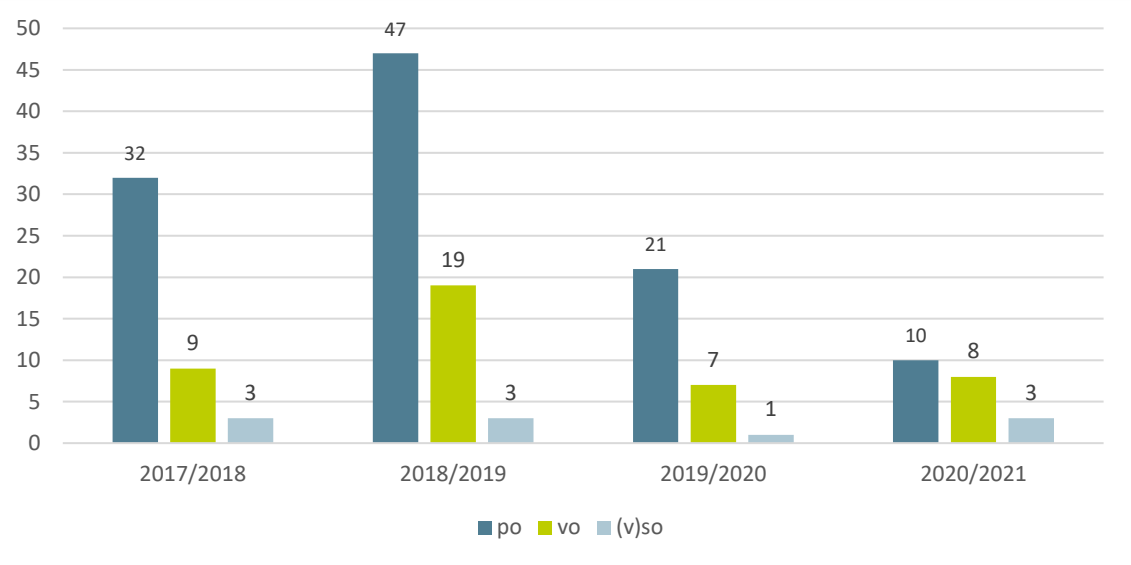
4.2 Aantal oordelen 'zeer zwak' en aantal procedures

Zoals hiervoor beschreven, wordt het oordeel 'zeer zwak' beschouwd als een besluit in de zin van de Awb. Daardoor kan een bestuur bezwaar indienen tegen het door de inspectie vastgestelde rapport. De gang van zaken daarbij wordt door de inspectie (2018a: 12) als volgt toegelicht: "Als het bestuur bezwaar indient, moeten wij het gegeven oordeel heroverwegen. De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) handelt deze procedure af; de Inspecteur-generaal neemt het besluit op bezwaar. Als het bestuur het niet eens is met het besluit op het bezwaar kan het in beroep gaan bij de rechter. Hierbij moet worden aangetekend dat het rapport en het oordeel op de reguliere wijze op onze website worden gepubliceerd, tenzij het bestuur hierover een voorlopige voorziening aanvraagt bij de rechter en het verzoek wordt toegewezen."

Aantal oordelen 'zeer zwak'

Om zicht te krijgen op het gebruik van de mogelijkheden uit de WOT in het kader van de rechtsbescherming presenteren we het aantal scholen/afdelingen dat in de periode 2017/2018 tot en met 2020/2021 van de inspectie het oordeel 'zeer zwak' heeft gekregen.[21]

Grafiek 4.1 Aantal scholen/afdelingen met oordeel 'zeer zwak', schooljaren 2017/2018 tot en met 2020/2021[22]



[21] In het vo geeft de inspectie oordelen per onderwijssoort en in het (v)so per afdeling (so en vso apart). Omwille van de leesbaarheid duiden wij zowel onderwijssoorten als afdelingen aan als 'afdeling'.

[22] Onbekend is in hoeverre corona van invloed is geweest op de aantallen 'zeer zwak'. Tijdens de coronaperiode heeft de inspectie aanpassingen gedaan in het toezicht. Op de website van de inspectie is daarover onder meer te lezen: "De inspectie blijft haar rol vervullen bij (ernstige) risico's en signalen. Waar contacten met leerlingen en lesobservaties nodig zijn, bezoekt de inspectie de school. Dit gebeurt altijd in overleg met het bestuur of de school. De overige gesprekken voert de inspectie digitaal." Uit het jaarverslag 2020 van de inspectie (2021: 5) blijkt dat er door corona een achterstand is ontstaan: "Als gevolg van de coronapandemie konden we in 2020 niet al onze planningen halen. Het kan zijn dat dit in 2021 beperkt doorwerkt in bijvoorbeeld de vierjaarlijkse bezoeken bij besturen en hun scholen. Ook bij het over een periode van 4 jaar bezoeken van alle scholen in het funderend onderwijs, liepen we in 2020 een achterstand op. We deden in 2020 waar dat kon en waar dat belangrijk was gericht onderzoek."

In de schooljaren 2017/2018 tot en met 2020/2021 hebben in totaal 163 scholen/afdelingen het oordeel ‘zeer zwak’ gekregen van de inspectie.[23] In het po betreft het in totaal 110 scholen, in het vo in totaal 43 afdelingen en in het (v)so in totaal 10 afdelingen. Op grond van de wijzigingen in de WOT kunnen de besturen van deze scholen/afdelingen bezwaar maken tegen het inspectierapport en kunnen zij een voorlopige voorziening aanvragen om openbaarmaking van het rapport tegen te houden.

Bestuursrechtelijke procedures

Besturen van scholen met het oordeel ‘zeer zwak’ kunnen gebruik maken van mogelijkheden voor bezwaar en beroep en voor voorlopige voorzieningen zoals opgenomen in de Awb. Onderstaand presenteren we de aantallen besturen die van deze mogelijkheden gebruik hebben gemaakt. Omdat in het (v)so geen procedures zijn geweest, is het (v)so niet opgenomen in de tabel.

Tabel 4.1 Bezwaren en bestuursrechtelijke procedures naar aanleiding van oordeel ‘zeer zwak’, op basis van inspectiebezoeken in de schooljaren 2017/2018 tot en met 2020/2021

	po aantal	po uitkomst	vo aantal*	vo uitkomst
voorlopige voorziening	2	2x afgewezen	5	4 afgewezen 1 deels afgewezen en deels opgeschort
bezwaar bij inspectie	3	2 ongegrond** 1 ingetrokken	5	4 ongegrond** 1 nog niet bekend
beroep bij rechter	1	1 ongegrond	1 3 nog niet bekend	1 ongegrond

* Dit betreft het aantal besturen. Bij één bestuur is één afdeling als zeer zwak beoordeeld, bij twee van de besturen gaat het om twee afdelingen van een school en bij één bestuur om drie afdelingen. Er is één bestuur waarvan dezelfde afdeling twee keer als zeer zwak is beoordeeld. Het betreffende bestuur is twee keer een procedure gestart en is daarom twee keer opgenomen in de aantallen in de tabel.

** Bij zaken waarbij het bezwaar ongegrond is verklaard, kan beroep ingediend worden bij de rechter. In de volgende rij geven we aan of en hoe vaak dat het geval is.

In totaal is zeven keer een voorlopige voorziening aangevraagd. Deze is in zes gevallen afgewezen door de rechter. Bij het laatste bestuur is het verzoek deels afgewezen en deels geschorst tot na beslissing in kort geding bij de civiele rechter over hetzelfde rapport. Tegen het oordeel ‘zeer zwak’ is door drie po-besturen bewaar gemaakt bij de inspectie. Eén bestuur heeft het bezwaar ingetrokken, nadat bleek dat de voorlopige voorziening door de rechter niet werd toegekend. De andere twee bezwaren zijn door de inspectie ongegrond verklaard. Een van de betreffende besturen heeft vervolgens een beroep ingediend bij de rechtbank. Dit beroep is ongegrond verklaard. In het vo hebben vier besturen bezwaar gemaakt bij de inspectie, waarvan één bestuur twee keer. Bij een van de bezwaren is de uitkomst nog niet bekend, de overige vier bezwaren zijn ongegrond verklaard door de inspectie. Vervolgens hebben de besturen beroep ingediend bij de rechtbank. Dit beroep is door de rechter één keer ongegrond verklaard, terwijl de uitspraak bij de overige drie zaken nog niet bekend is.

Civielrechtelijke procedures

Besturen van scholen met een ander oordeel dan ‘zeer zwak’ kunnen geen gebruik maken van de mogelijkheden van bezwaar en beroep uit de Awb. De besturen van deze scholen kunnen via het civiel recht een procedure starten als zij het niet eens zijn met een inhoudelijk oordeel in een

[23] Het betreft hier unieke scholen/afdelingen. Er zijn zes scholen/afdelingen die volgend op het oordeel ‘zeer zwak’ bij een volgend inspectiebezoek weer het oordeel ‘zeer zwak’ kregen. Deze hebben we slechts één keer meegeteld.

inspectierapport. Volgens informatie die we van de inspectie hebben ontvangen, is er in totaal is zes keer een kort geding aangespannen, waarvan een keer in het po en vijf keer in het vo. In onderstaande tabel staat een overzicht van de aantal procedures en de uitkomsten ervan.

Tabel 4.2 Civiel rechtelijke procedures naar aanleiding van oordelen in inspectierapporten, op basis van inspectiebezoeken in de schooljaren 2017/2018 tot en met 2020/2021 (aantal procedures)

	po aantal	po uitkomst	vo aantal*	vo uitkomst
kort geding door bestuur*	1	afgewezen onder voorwaarde	5	4x afgewezen 1x toegewezen
hoger beroep	0	nvt	▪ 1x niet ▪ 1x inspectie (bij toewijzing kort geding) ▪ 1x bestuur (bij afwijzing) ▪ 2x nog niet bekend	▪ nvt ▪ bekrachtiging vonnis kort geding ▪ bekrachtiging vonnis kort geding ▪ nvt

* In het vo gaat bij 3 procedures om een gezamenlijke procedure van meerdere besturen die verbonden zijn in een personele unie.

4.3 Argumentatie besturen enerzijds en inspectie en rechtbank anderzijds

In deze paragraaf staat de volgende onderzoeksvraag centraal: wat zijn de gronden van de indieners (besturen) en op welke gronden worden bezwaren, voorlopige voorzieningen en beroepen al dan niet toegekend? We starten met de argumentatie bij bestuursrechtelijke procedures en gaan daarna in op die bij civielrechtelijke procedures.

Bestuursrechtelijke procedures

Een algemene grond die soms wordt opgevoerd door **besturen** bij bestuursrechtelijke procedures is dat openbaarmaking van een inspectierapport onevenredig nadeel oplevert. Daarnaast zijn de gronden die besturen aanvoeren in de onderzochte bestuursrechtelijke procedures grofweg onder te verdelen in drie categorieën:

1. *Ontbreken wettelijke bevoegdheid* van de inspectie omdat lagere wetgeving/beleidsregels (van de Inspectie) in strijd zijn met de (Grond)wet: hieronder vallen meer principiële argumenten zoals dat de standaarden in het onderzoekskader niet terug te voeren zijn op de wet of in strijd zijn met artikel 23 van de Grondwet en het argument dat de Regeling leerresultaten in strijd is met de wet.
2. *Onjuiste toepassing wettelijke bevoegdheden* door de inspectie: het gaat hier bijvoorbeeld over de (volgens het bevoegd gezag) te extensieve interpretatie van beleidsregels/onderzoekskaders door de Inspectie, om verkeerde interpretatie of toepassing van bepalingen in sectorwetgeving (zoals art. 10a lid 4 WPO of 23a lid 3 WVO) of om het al dan niet betrekken van andere wetgeving (zoals de Tweede Verzamel-Spoedwet Covid 19).
3. *Onvoldoende zorgvuldigheid in de uitvoering* van het onderzoek door de Inspectie: in deze categorie vallen gronden zoals argumenten dat de Inspectie te weinig respondenten heeft geraadpleegd of op niet-kenbare wijze (anoniem), dat de inspectie onvoldoende feiten zou hebben aangedragen, dat beoordeling en afweging van het feitencomplex onvolledig is of dat de Inspectie een vooringenomen houding zou hebben.

Ten aanzien van de algemene grond met betrekking tot het onevenredige nadeel bij openbaarmaking is de lijn in de **jurisprudentie**[24] (cf. onderzochte zaken) dat de inspectie in beginsel gehouden is tot openbaarmaking, tenzij de aard of omvang van het onderzoek zich tegen openbare rapportage verzet. Openbaarmaking kan de goede naam van de school schaden, maar daartegenover staat echter het belang van andere betrokkenen, zoals de huidige leerlingen en hun ouders, de docenten, maar ook toekomstige leerlingen. Bij één onderzochte zaak werd de openbaarmaking van een (herstel)rapport geschorst tot na beslissing in kort geding bij de civiele rechter over hetzelfde rapport.[25]

Bij *afwijzing* van de voorlopige voorziening of ongegrondverklaring van een beroep door de **bestuursrechter** is de argumentatie voor de bovengenoemde drie categorieën op hoofdlijnen: [26, 27]

1. De rechter gaat ervan uit dat er *voldoende wettelijke grondslag* is voor lagere regelgeving/onderzoekskaders van de inspectie, waarbij bijvoorbeeld door de rechter wordt geoordeeld dat niet “gesteld noch gebleken is dat de (na overleg met het onderwijsveld) opgestelde criteria verder gaan dan de wet toestaat” of dat de normen in het onderzoekskader zijn te herleiden tot de wet.
2. De rechter komt in meerdere zaken tot de overweging dat de inspectie *binnen de kaders van de wet* blijft bijvoorbeeld bij de invulling van het kwaliteitsaspect kwaliteitszorg, ook omdat de wet (met een beroep op de MvT bij de wet) ruimte geeft aan de inspectie voor invulling, bijvoorbeeld als het gaat om het betrekken van meerdere schooljaren bij het beoordelen van leerresultaten.
3. Als het gaat om de toetsing van zorgvuldigheid komt de rechter in verschillende zaken tot het oordeel dat er *voldoende zorgvuldig* is gehandeld, bijvoorbeeld omdat de inspectie voldoende bronnen heeft gebruikt, gesprekken heeft gehouden, het bevoegd gezag niet met tegenbewijs is gekomen en dat tekortkomingen ook feitelijk zijn vast te stellen.

Tot slot wordt specifiek in één zaak door de rechter nog iets gesteld over het onderscheid tussen controleren en stimuleren zoals vastgelegd in art. 3 van de WOT. In het betreffende rapport over een zeer zwakke school had de inspectie “dit onderscheid gemaakt, maar had het in het rapport duidelijker kunnen verwoorden. Daardoor is voor lezers van het rapport inzichtelijker wat [bevoegd gezag] ten aanzien van het oordeel zeer zwak verweten wordt”.[28]

Civielrechtelijke procedures

Bij de zaken die in kort geding of in beroep bij de rechtbank/hof zijn gevoerd gaat om vorderingen voor recht of onrechtmatigheid. Daarbij is de regel ‘wie stelt moet bewijzen’: “het is aan [het bestuur] om voldoende concreet te stellen en, indien nodig, tegenover de betwisting van de inspectie aannemelijk te maken, dat de inspectierapporten op bepaalde punten evident feitelijk onjuist zijn of zodanig onzorgvuldig zijn dat de inspectie deze in redelijkheid niet op deze wijze heeft kunnen vaststellen.”[29]

---

24 Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3233.

25 Rechtbank Amsterdam, 24 februari 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:820.

26 Bij voorlopige voorziening geldt daarnaast het algemene uitgangspunt dat een spoedprocedure q.q. zich niet leent voor een omvangrijke en indringende rechtmatigheidsbeoordeling.

27 De onderzochte beslissing op bezwaar volgt grosso modo een zelfde redenering.

28 Rechtbank Amsterdam, 28 januari 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:341.

29 Rechtbank Den Haag, 10 september 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:9507.

Bij de onderzochte civielrechtelijke zaken lopen de gronden redelijk parallel met de gronden in de bestuursrechtelijke zaken, zij het dat er na analyse feitelijk twee hoofdgronden zijn die **besturen** in de onderzochte procedures aandragen:

1. De inspectie handelt *in strijd met de wet*: dit betreft dan art. 20 lid 1 van de WOT dat ingaat op het maken van onderscheid tussen oordelen en bevindingen (waarderingen) in het inspectierapport en art. lid 1 sub a onder 1 van de WOT dat betrekking heeft op toezien op naleving van bij of krachtens onderwijswet gegeven voorschriften. Hieronder vallen ook procedures waarin het bestuur van mening is dat de inspectie sectorwetgeving (bijvoorbeeld art. 17 WVO over burgerschap) te ruim interpreteert en dat deze interpretatie in strijd is met de grondwet.
2. De inspectie is *niet zorgvuldig* in het onderzoek of er sprake van *onvoldoende feitelijke onderbouwing* van conclusies in het Inspectierapport. Hieronder vallen ook stellingen omtrent omissies of bezwaren tegen formuleringen.

Besturen vragen daarnaast in verschillende zaken aan de rechter om het rapport van de Inspectie 'vol' (inhoudelijk) te toetsen. In één zaak heeft de **rechter** daarbij het volgende overwogen: "Op grond van de WOT komt de inspectie – als onafhankelijk toezichthouder – beoordelingsvrijheid toe bij de inhoudelijke beoordeling of de onderwijsinstelling in het concrete geval aan de wettelijke voorschriften heeft voldaan. Daarbij is de inspectie uiteraard wel gebonden aan de wettelijke grenzen van de Grondwet, de WVO en de WOT. Verder komt de inspectie een bepaalde mate van vrijheid toe bij de inrichting en de bepaling van de inhoud van het uiteindelijk vastgestelde rapport en de selectie van de bevindingen die de Inspectie van belang acht. Die inrichtings- en beoordelingsvrijheid volgt onder meer uit de procedure van artikel 20 lid 4 WOT, waarin is bepaald dat indien geen overeenstemming wordt bereikt over de door het schoolbestuur gewenste wijzigingen van een ontwerprapport, het rapport door de Inspectie wordt vastgesteld en de (afwijkende) zienswijze van het bestuur samen met het vastgestelde rapport wordt gepubliceerd".[30] Deze redenering komt ook in andere rechtszaken terug. Er is dus sprake van een redelijkheidstoetsing: er is pas sprake van onrechtmatigheid wanneer de Inspectie, gelet op alle omstandigheden van het geval, in redelijkheid niet tot de vaststelling van het rapport en/of tot het door bestuur bestreden oordeel heeft kunnen komen. Daarnaast kan sprake zijn van onrechtmatigheid, indien de inspectie in strijd heeft gehandeld met een wettelijke bevoegdheid.

Bij *afwijzing* van de vorderingen is de redenering van de **rechter** dat:

1. er gehandeld is binnen de wet en dat de uitleg van de standaarden door de inspectie is gebaseerd op de wet.
2. de inspectie, voor zover het zorgvuldigheid betreft, procedurele waarborgen in acht heeft genomen c.q. de analyse onderbouwd heeft.

In de zaak waarin *toewijzing* van vorderingen en verbod richting inspectie heeft plaatsgevonden, heeft het Hof de bevinding scherp geformuleerd en de eerdere uitspraak uit het kort geding bevestigd. Het Hof deed daarbij is een uitspraak die relevant is voor het onderscheid tussen controleren en stimuleren in inspectierapporten: "Daarbij geldt dat de wetgever in artikel 20 lid 1 WOT uitdrukkelijk van de inspectie verlangt dat zij in haar inspectierapporten onderscheid aanbrengt tussen enerzijds oordelen op grond van haar toezichttaak en anderzijds bevindingen op grond van haar bevorderingstaak. De betrokken initiatiefwetgever vond dat nodig omdat de Inspectie naar zijn mening in het verleden te veel redeneerde vanuit haar eigen visie op kwaliteit, en zich niet genoeg bekommerde om de wet. In de (concept)rapporten I en II komt dat onderscheid echter niet helder tot uitdrukking. In de samenvatting

---

30 Rechtbank Den Haag, 11 juli 2019: ECLI:NL:RBDHA:2019:6862.

worden nog kopjes gebruikt die daar op zouden kunnen duiden (“Wat moet beter?” en “Wat kan beter?”), maar dat onderscheid is vervolgens niet terug te vinden in de beschrijving van de opzet in Hoofdstuk 1 van de rapporten of in de structuur van de rapporten, die is gebaseerd op een tweedeling tussen een onderzoek “op schoolniveau” en “op bestuurs/directieniveau” […] Dat de voorgeschreven procedure is gevolgd kan er namelijk niet aan afdoen dat de inhoud van een inspectierapport onjuist kan zijn of onzorgvuldig tot stand kan zijn gekomen, en daarom onrechtmatig kan zijn. Daar staat tegenover dat de Inspectie in beginsel moet kunnen afgaan op de juistheid en volledigheid van de gegevens die een bestuur haar in de loop van haar onderzoek en van de daarop volgende procedure van artikel 20 WOT heeft verschaft.”[31]

Omdat het hier een zaak in beroep van een gerechtshof betreft dit een belangrijk uitgangspunt in de jurisprudentie voor wat betreft de inrichting van inspectierapporten. Startpunt is dus een terughoudende ‘redelijkheidstoets’ door de rechter, maar in het hele rapport moet duidelijk het onderscheid aanbrengen tussen ‘oordelen’ en ‘bevindingen’ (waarderingen) zijn aangebracht. Het doorlopen van de procedure betekent niet automatisch dat sprake is van zorgvuldig onderzoek of dat op alle onderdelen tot een inhoudelijk juist oordeel is gekomen. Van het bevoegd gezag wordt wel verwacht dat zij zelf tijdens het onderzoek de juiste en volledige set aan gegevens verstrekt.

4.4 Conclusie: juridisering als gevolg van de initiatiefwet?

In dit hoofdstuk hebben we beschreven hoeveel scholen/afdelingen op basis van onderzoeken met behulp van de onderzoekskaders 2017 een oordeel ‘zeer zwak’ hebben gekregen en hoeveel besturen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheden voor bezwaar en beroep op basis van de Awb. Met deze bevindingen kunnen we echter geen eenduidig antwoord geven op de vraag of er sprake is van juridisering als gevolg van de initiatiefwet Bisschop c.s. De mogelijkheden voor bezwaar en beroep op basis van de Awb zijn nieuw sinds de wetswijziging in 2017, waardoor een vergelijking met een voorgaande periode niet mogelijk is. Het aantal bezwaren, verzoeken om voorlopige voorzieningen en beroepen is zodanig laag dat er geen reden lijkt om te veronderstellen dat er sprake is van grote juridisering als gevolg van de initiatiefwet Bisschop c.s. Te meer niet daar de procedures in het vo feitelijk betrekking hebben op twee stichtingen. Drie van de vier scholen hebben afzonderlijke besturen die verbonden zijn in een personele unie. Er lijkt hooguit sprake van juridisering in die zin dat enkele besturen intensief procederen. Dat roept volgens een deel van de geïnterviewden vragen op: staan kosten van langlopende procedures in verhouding tot recht op bezwaar en hoe verhouden langlopende procedures zicht tot recht van leerlingen op goed onderwijs? Beantwoording van deze vragen vraagt in onze ogen om een politiek besluit.[32] In het coalitieakkoord (2021:19) is een in dit verband relevante passage opgenomen: “We sturen op de kwaliteit van het onderwijs en grijpen sneller in bij scholen die onvoldoende presteren.” Bij de uitwerking van deze ambitie is volgens ons de relatie met de rechtsbescherming van scholen een punt van aandacht. We denken daarbij bijvoorbeeld aan de vraag of al ingegrepen kan worden als er nog een bezwaar, een bestuursrechtelijke of civielrechtelijke procedure loopt tegen het oordeel van de inspectie.

---

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

32 Zie in dit verband ook een recente brief van de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs.

5 Herijking verhouding inspectie, minister en Staten-Generaal

5.1 Inhoud wetswijziging

De initiatiefwet Bisschop c.s. omvat twee wijzigingen die betrekking hebben op de relatie tussen de inspectie, de minister en de Staten-Generaal. De eerste wijziging heeft betrekking op de onderzoekskaders en de tweede op het jaarwerkplan van de inspectie.

De werkwijze van de inspectie voor uitoefening van de controlerende en stimulerende taak wordt vastgelegd in onderzoekskaders per sector.[33]

Vóór de wijziging van de WOT in 2017 werden deze kaders vastgesteld door de inspectie (art. 13, lid 1, oud). Na de wetswijziging stelt de minister op voordracht van de inspectie de onderzoekskaders vast (art. 13, lid 1). Voorafgaand aan de voordracht (en voorheen het vaststellen) moet de inspectie overleg voeren met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en met erkende richtingen daar waar onderwerpen betrekking hebben op de vrijheid van inrichting (art. 13, lid 2). Dit overleg vindt plaats in de zogenaamde Ringen.[34] In het wetsvoorstel werd in eerste instantie voorgesteld dat de minister op voordracht van de inspectie de onderzoekskaders vaststelt én dat deze vaststelling niet eerder plaats mocht vinden dan vier weken nadat het onderwerp van de kader was voorgelegd aan de Staten-Generaal (TK, 2013-2014a). Reden voor dit voorstel was het vergroten van de betrokkenheid van de Staten-Generaal om daarmee onjuiste interpretaties van wettelijke voorschriften te voorkomen (TK, 2014-2015a). Uiteindelijk is deze tweede wijziging niet ingevoerd, maar vervangen door de verplichting voor de minister om het verslag dat de inspectie maakt van het overleg in de Ringen over de onderzoekskaders toe te sturen aan de Staten-Generaal (art. 13, lid 2). “Onder meer naar aanleiding van opmerkingen van de sectorraden zien de initiatiefnemers ervan af deze kaders verplicht aan het parlement voor te laten leggen” (TK, 2014-2015d: 21). Zo gaf de PO-Raad aan erop beducht te zijn dat het voorleggen van de onderzoekskaders aan de Staten-Generaal leidt tot nieuwe eisen aan het onderwijs in reactie op misstanden (TK, 2014-2015b). Ook de Onderwijsraad (2014:18) wees erop dat een grotere betrokkenheid van de politiek het gevaar met zicht meebrengt “dat op incidenten gereageerd wordt en dat compromissen worden gesloten waarmee de kwaliteit van het onderwijs per saldo niet gediend is.” De verplichting om de verslagen van het overleg in de Ringen naar de Staten-Generaal te sturen werd als volgt toegelicht. “De initiatiefnemers vinden het belangrijk dat de positie van het onderwijsveld bij het opstellen van onderzoekskaders wordt versterkt. Als het gaat om het vaststellen van de werkwijze van de inspectie dient het onderwijsveld zelf een krachtiger positie in te nemen. Transparantie over het ringenoverleg is daarbij een belangrijk middel(TK, 2014-2015d: 21). De Regeling Inspectie van het Onderwijs 2018 “gaat nog een stap verder door te bepalen dat niet alleen het verslag van het ringenoverleg naar het parlement wordt verzonden, maar ook de vastgestelde onderzoekskaders” (*Stcrt*. 2018, 40915: 6).

---

33 Voor de wetswijziging in 2017 aangeduid als toezichtskaders.

34 In Ring 1 zitten vertegenwoordigers van werkgevers, personeel, ouders en leerlingen/studenten. In Ring 2 zitten vertegenwoordigers van in het onderwijs erkende richtingen. Op de website van de inspectie is een overzicht opgenomen van de organisaties per Ring.

Het jaarwerkplan van de inspectie heeft de goedkeuring van de minister nodig. Sinds de wetswijziging in 2017 mag de minister deze goedkeuring niet eerder verlenen dan vier weken nadat het ontwerp van het jaarwerkplan aan de Staten-Generaal is overlegd (art. 7, lid 2). Met deze wijziging wordt beoogd de betrokkenheid van de Staten-Generaal te vergroten. Reden daarvoor is dat thema's in het jaarwerkplan van de inspectie kunnen voor het onderwijsveld een normerend karakter kunnen hebben, dat niet overeenkomt met de bedoeling van de wetgever (TK, 2013-2014b).

In de rest van dit hoofdstuk bekijken we wat bovenstaande wetswijzigingen in de praktijk betekenen. We starten met de ervaringen van de deelnemers aan het overleg in de Ringen. Daarna gaan we in op de toezending van de verslagen van dit overleg en de onderzoekskaders aan de Staten-Generaal. Vervolgens gaan we in op de 'voorhang' van het ontwerp van het jaarwerkplan van de inspectie. We sluiten af met de conclusies. We geven een samenvattend antwoord op de vierde onderzoeksvraag: Wat betekent de herijking van de verhouding tussen de inspectie, de minister en de Staten-Generaal in de praktijk?

5.2 Overleg in Ringen

In deze paragraaf beschrijven we de ervaringen van de deelnemers aan het overleg in de Ringen en eventuele veranderingen daarin sinds verslagen van dit overleg over de onderzoekskaders naar de Staten-Generaal worden gestuurd. We maken daarbij een onderscheid tussen ervaringen met betrekking tot het overleg zelf en het verslag van het overleg.

Overleg

- Het merendeel van de geïnterviewden heeft geen zicht op eventuele veranderingen in het Ringenoverleg sinds de invoering van de initiatiefwet Bisschop c.s. of ziet geen veranderingen.
- Een van de geïnterviewden benoemt wel een verandering: meer aandacht voor de rol van wettelijke eisen in het toezicht.
- De belangrijkste functies van het Ringenoverleg zijn volgens geïnterviewden: informeren organisaties/veld door inspectie, toetsen (komt alles over zoals bedoeld door de inspectie en is het werkbaar voor de praktijk?) en verkrijgen van draagvlak.
- Organisaties uit de Ringen hebben naast het Ringenoverleg vaak ook bilateraal overleg met de inspectie, onder meer over de onderzoekskaders. Hierdoor is er een verschil in informatie waarover organisaties beschikken tijdens het overleg in de Ringen en voelt het overleg in de Ringen soms als een dubbeling.
- Het Ringenoverleg heeft volgens de organisaties die erin vertegenwoordigd zijn vooral een formeel karakter, waarbij zij door de inspectie geïnformeerd worden. Bilateraal overleg biedt volgens hen meer mogelijkheden om echt in gesprek te gaan over bijvoorbeeld de onderzoekskaders.
- Het jaarwerkplan stond tot en met 2019 (ontwerp voor 2020) op de agenda van het overleg met de Ringen, nadien stond het niet meer expliciet op de agenda. Wel stonden er naast de onderzoekskaders andere thema's op de agenda zoals flexibilisering, maatschappelijke opgaven en, coronavirus en toezicht door de inspectie. Voor de organisaties uit de Ringen is niet altijd duidelijk met welk doel deze thema's geagendeerd worden.
- Vanaf 2022 zijn er per jaar drie Ringenoverleggen, twee op bestuursniveau en een op beleidsniveau. Eerder heeft de inspectie aangegeven dat het nodig is dat bij de overleggen (vanaf 2022 op bestuursniveau een bestuurlijke afvaardiging of een vertegenwoordiger met mandaat

aanwezig is.[35] Enkele organisaties geven aan dat het voor hen prettig is als bij het overleg op bestuursniveau ook een beleidsmedewerker aanwezig is.
- In het protocol voor het overleg in de Ringen staat: "Ten minste één keer per vier jaar vindt evaluatie plaats van dit protocol tijdens het overleg, waarna zo nodig aanpassing plaatsvindt." Voor zover bekend heeft deze evaluatie nog niet plaatsgevonden.

Verslag
- Het beeld over het verslag van het Ringenoverleg van de organisaties die erin vertegenwoordigd zijn, is overwegend positief. De verslagen zijn transparant en geven een goede weergave van gesprekken.
- Volgens een geïnterviewde is in recente verslagen niet duidelijk opgenomen of de organisaties instemmen met de onderzoekskaders. Recent is in de Tweede Kamer een motie ingediend met dezelfde strekking (TK, 2021-2022b).[36] Uit de verslagen van de overleggen in de Ringen blijkt dat de standpunten van de organisaties en de reactie van de inspectie hierop erin zijn opgenomen. Sinds 2019 is echter niet meer expliciet opgenomen of de organisaties instemmen met de onderzoekskaders.
- Een deel van de organisaties heeft behoefte aan verduidelijking van de procedure voor vaststellen van verslag. De door hen gewenste duidelijkheid betreft twee punten:
  - Organisaties worden schriftelijk om reactie gevraagd. Het verslag gaat dan al naar Staten-Generaal voordat volgende overleg is.[37] Hoe verhoudt dit zich tot vaststellen verslag in volgende vergadering?
  - Vaststellen verslag in volgende vergadering: in overleg op beleidsniveau ligt dan een verslag op bestuursniveau voor.
- Enkele organisaties hebben behoefte aan een terugkoppeling over wat er in de Staten-Generaal gebeurt met de verslagen.

5.3 Toezending onderzoekskaders en verslagen Ringen aan Staten-Generaal

In deze paragraaf staan de bevindingen met betrekking tot deze onderzoeksvragen centraal: Leidt de toezending van onderzoekskaders en de verslagen van de Ringen tot vragen van de Staten-Generaal? Zo ja, wat is de inhoud daarvan en welke gevolgen hebben de antwoorden voor de invulling van het toezicht/de onderzoekskaders door de inspectie? We gaan daarbij eerst in op het proces rondom het vaststellen van de onderzoekskaders. Daarna besteden we aandacht aan het toezenden van de stukken aan de Staten-Generaal.

Vaststellen onderzoekskaders
Sinds de wetswijziging worden de onderzoekskaders vastgesteld door de minister in plaats van door de inspectie. Volgens zowel het ministerie van OCW als de inspectie is er daardoor voorafgaand aan het vaststellen van de onderzoekskaders 2021 meer overleg geweest tussen beide organisaties dan voorheen. In een intern document van het ministerie van OCW wordt het proces voor het vaststellen van de onderzoekskaders op hoofdlijnen beschreven. Uit deze beschrijving blijkt dat vanuit het ministerie zowel de beleidsdirecties als de directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) zijn betrokken.

---

35 Zie verslagen van overleg d.d. 7 oktober 2020: Ring 1 en Ring 2.

36 De motie is bij de stemmingen op 1 februari 2022 aangehouden.

37 Bijvoorbeeld Ringenoverleg op 29 mei 2018, verslagen naar Staten-Generaal verstuurd in juli 2018 en volgende Ringenoverleg pas in september 2018.

De functie van het overleg tussen de inspectie en de beleidsdirecties is vergelijkbaar met die van het overleg met de organisaties uit de Ringen en wordt omschreven als 'afstemming'. WJZ krijgt het onderzoekskader ter toetsing en goedkeuring. Uit de interviews met vertegenwoordigers van het ministerie van OCW en de inspectie blijkt dat WJZ een formeel-juridische toets uitvoert. Daarbij wordt gekeken of de standaarden uit de onderzoekskaders overeenkomen met de wettelijke eisen en de bedoeling van de wetgever. Bij deze vertaalslag heeft de inspectie interpretatieruimte omdat niet alle deugdelijkheidseisen een-op-een te vertalen zijn in standaarden voor toezicht (vgl. De Boer, 2021; Oomens, e.a., 2020). De rol van WJZ is als het ware te beschouwen als een intermediair tussen de wetgever/Staten-Generaal en de inspectie, waarbij WJZ toetst of de interpretatie van de inspectie in lijn is met de (bedoeling van de) sectorwetten. Ook kijkt WJZ of het onderscheid tussen controleren en stimuleren duidelijk is opgenomen in de onderzoekskaders. In een toetsingssessie van voorliggend onderzoek wordt aan voorgaande nog toegevoegd dat de kwaliteit van de onderzoekskaders gebaat is bij een formeel-juridische toets, hetgeen van belang is bij rechtszaken tegen de inspectie (vgl. paragraaf 4.3). Na eventuele benodigde bijstellingen in de onderzoekskaders door de inspectie geeft WJZ haar akkoord. Vervolgens stuurt de inspecteur-generaal van het Onderwijs de onderzoekskaders via de secretaris-generaal aan de minister, met daarbij een toelichtende nota en de verslagen van het Ringenoverleg.

Uit de toetsingssessies van ons onderzoek blijkt dat de hiervoor beschreven werkwijze een spanningsveld in zich heeft tussen enerzijds onafhankelijkheid van de inspectie en anderzijds vaststellen van de onderzoekskaders door de minister. In de praktijk concentreert dit spanningsveld zich vooral rondom de vraag hoever de interpretatieruimte van de inspectie reikt bij de vertaling van wettelijke eisen in standaarden voor toezicht. Het spanningsveld is ook herkenbaar in meningen van de organisaties uit de Ringen. Voor zover deze een mening hebben over het gegeven dat de minister de onderzoekskaders vaststelt, is deze verdeeld:

- Het is principieel juist dat de minister de onderzoekskaders vaststelt.
- Er is behoefte aan meer transparantie over de rolverdeling tussen de inspectie en het ministerie van OCW.
- Door "de samenwerking" tussen de inspectie en het ministerie van OCW heeft de inspectie de schijn tegen wat betreft de onafhankelijkheid.

Toezenden verslagen Ringenoverleg en onderzoekskaders aan de Staten-Generaal

Nadat de minister de onderzoekskaders heeft vastgesteld, stuurt hij deze samen met het verslag van het Ringenoverleg aan de Staten-Generaal.

De belangrijkste functie van het toezenden van de verslagen aan de Staten-Generaal is volgens de geïnterviewden het bieden van transparantie over de mening van de organisaties over de onderzoekskaders. Uit de geanalyseerde parlementaire documenten blijkt dat vragen van Kamerleden en aangenomen moties vrijwel altijd over de onderzoekskaders gaan en bijna nooit over de verslagen van de Ringen (voor uitzondering zie in paragraaf 5.2 tweede bullet onder Verslag). Inhoudelijk laten de vragen een spanningsveld zien tussen enerzijds het beperken van controlerend toezicht tot de wettelijke eisen en anderzijds de behoefte om zicht/grip te krijgen op onderwerpen die niet in de wet zijn opgenomen. Daarnaast zou één partij uit de Kamer de onderzoekskaders graag eerder ontvangen "om het parlement duidelijk in de gelegenheid te stellen om te bezien in hoeverre de onderzoekskaders daadwerkelijk een getrouwe overzetting van de wettelijke kaders zijn" (TK, 2021-2022a). De werkwijze bij het beantwoorden van Kamervragen en uit te voeren moties is volgens het ministerie van OCW en de

inspectie niet veranderd sinds de wetswijziging. Het ministerie heeft daarbij de eindregie en betrekt daar waar nodig de inspectie. Het ministerie stelt de definitieve antwoorden en reactie op.

5.4 'Voorhang' ontwerp-jaarwerkplan

In deze paragraaf gaan we in op de volgende onderzoeksvragen: Leidt de 'voorhang' van het ontwerp-jaarwerkplan van de inspectie tot vragen van de Staten-Generaal? Zo ja, wat is de inhoud daarvan en welke gevolgen hebben de antwoorden voor (bijstelling van) het definitieve jaarwerkplan en het toezicht door de inspectie?

De jaarwerkplannen van de inspectie bevatten onder meer hoofdstukken over stelseltoezicht en over instellingstoezicht. Het hoofdstuk over stelsteltoezicht is het meest inhoudelijke hoofdstuk; daarin staan de thema's die de inspectie in het betreffende jaar gaat onderzoeken. De regie op de inhoud van het jaarwerkplan ligt bij de inspectie. Bij de keuze voor de thema's kijkt de inspectie onder meer naar vragen zoals: wat zijn belangrijke ontwikkelingen in het onderwijs/politiek/maatschappij, waar zijn zorgen, wat laten andere onderzoeken zien en is er een follow-up nodig van onderzoek dat de inspectie zelf heeft gedaan? De inspectie en het ministerie van OCW bespreken de keuzes die de inspectie heeft gemaakt voor het jaarwerkplan, hetgeen kan leiden tot accentverschuivingen. Daarna stelt de inspectie een voorlopig ontwerp-jaarwerkplan op, dat ook naar het ministerie van OCW gaat. Eventuele gevraagde verduidelijkingen worden opgenomen in het ontwerp-jaarwerkplan dat naar de Staten-Generaal gestuurd wordt door de minister.

Sinds de wetswijziging in 2017 mag de minister niet eerder goedkeuring geven aan het jaarwerkplan van de inspectie dan vier weken nadat het ontwerp van het jaarwerkplan aan de Staten-Generaal is overlegd. De jaarwerkplannen 2018 tot en met 2022 zijn niet bijgesteld naar aanleiding van het voorleggen van het ontwerp ervan aan de Staten-Generaal. Alleen in 2018 hebben Kamerleden vragen gesteld naar aanleiding van het ontwerp-jaarwerkplan 2019 (TK, 2018-2019). Dit betrof veelal vragen om een nadere toelichting over het stelseltoezicht, onder meer de reden waarom een bepaald thema onderzocht wordt, de onderwerpen die binnen een thema onderzocht worden of de bij het onderzoek te betrekken respondenten.

Op basis van voorgaande lijkt er geen aanleiding te zijn om de huidige werkwijze voor het vaststellen van de jaarwerkplannen aan te passen, te meer niet daar we in de toetsingssessies van voorliggend onderzoek niet hebben vernomen dat deze de onafhankelijkheid van de inspectie in de weg staat.[38]

5.5 Conclusie

We sluiten dit hoofdstuk af met het antwoord op de vraag wat de herijking van de verhouding tussen de inspectie, de minister en de Staten-Generaal in de praktijk betekent. Op voordracht van de inspectie stelt de minister de onderzoekskaders vast nadat de inspectie overleg heeft gevoerd met de Ringen. Volgens de hierin vertegenwoordigde organisaties is het Ringenoverleg niet wezenlijk veranderd sinds

[38] Deze bevinding roept vervolgens de vraag op hoe deze zich verhoudt tot het verzoek van de Inspectieraad aan de minister van BZK "om wettelijk vast te leggen dat de minister alleen zijn goedkeuring aan het werkplan onthoudt als hij meent dat het op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen."

de wetswijziging. Dat geldt niet voor het overleg tussen het ministerie en de inspectie over de onderzoekskaders. Dat was bij de onderzoekskaders 2021 intensiever dan voorheen.

Sinds de wetswijziging worden de onderzoekskaders vastgesteld door de minister in plaats van door de inspectie. Volgens zowel het ministerie van OCW als de inspectie is er daardoor voorafgaand aan het vaststellen van de onderzoekskaders 2021 meer overleg geweest tussen beide organisaties dan voorheen. De directie WJZ voert een formeel-juridische toets uit en is daarbij als het ware intermediair tussen de wetgever/Staten-Generaal en de inspectie. WJZ toetst of de interpretatie van de inspectie in lijn is met de (bedoeling) van de sectorwetten en kijkt of het onderscheid tussen controleren en stimuleren duidelijk is opgenomen in de onderzoekskaders. De werkwijze heeft een spanningsveld in zich tussen enerzijds onafhankelijkheid van de inspectie en anderzijds het vaststellen van de onderzoekskaders door de minister. In de praktijk concentreert dit spanningsveld zich vooral rondom de vraag hoever de interpretatieruimte van de inspectie reikt bij de vertaling van wettelijke eisen in standaarden voor toezicht.

De onderzoekskaders en de verslagen van het Ringenoverleg worden naar de Staten-Generaal gestuurd. Dit is een stap verder dan de bepalingen uit de initiatiefwet Bisschop c.s.; niet alleen de verslagen maar ook de onderzoekskaders worden naar de Staten-Generaal gestuurd. De belangrijkste functie hiervan is het bieden van transparantie over de mening van de organisaties uit de Ringen over de onderzoekskaders. Sinds 2019 is echter niet meer expliciet in de verslagen opgenomen of de organisaties instemmen met de onderzoekskaders.

Sinds de wetswijziging in 2017 mag de minister niet eerder goedkeuring geven aan het jaarwerkplan van de inspectie dan vier weken nadat het ontwerp van het jaarwerkplan aan de Staten-Generaal is overlegd. De jaarwerkplannen 2018 tot en met 2022 zijn niet bijgesteld naar aanleiding van het voorleggen van het ontwerp ervan aan de Staten-Generaal. Het is niet gebleken dat de werkwijze voor het vaststellen van de jaarwerkplannen de onafhankelijkheid van de inspectie in de weg staat.

6 Conclusies

In dit hoofdstuk beschrijven we de antwoorden op de onderzoeksvragen. Deze beschrijving is grotendeels identiek aan de slotparagrafen uit voorgaande hoofdstukken. We sluiten af met de overkoepelende conclusie, waarmee we antwoord geven op de hoofdvraag van het onderzoek.

6.1 Antwoorden onderzoeksvragen

1. Hoe is het onderscheid tussen controleren en stimuleren zichtbaar in de praktijk?

We hebben beschreven hoe het onderscheid tussen controleren en stimuleren is opgenomen in de onderzoekskaders 2017 en 2021 en in inspectierapporten over onderzoeken gebaseerd op deze kaders. Tevens hebben we op basis van eerder onderzoek en interviews in beeld gebracht hoe het onderscheid tussen controleren en stimuleren in de toezichtspraktijk verloopt. Op basis daarvan concluderen we dat het onderscheid tussen de controlerende en stimulerende taak in lijn is met het doel van de initiatiefwet Bisschop c.s. Dat wil niet zeggen dat er geen verbeterpunten meer resteren. Deze betreffen met name de stijl van inspecteurs en het expliciteren van het onderscheid in de inspectierapporten. Wat betreft het eerste verbeterpunt blijft de vraag of de controlerende en stimulerende rol tegelijkertijd uitgevoerd kunnen worden aangezien zij ieder om een eigen stijl vragen. Met betrekking tot het tweede verbeterpunt zijn de invoering van de onderzoekskaders 2021 en de aanpassingen in de inspectierapporten 2021 stappen in de goede richting. Zowel in onderzoekskaders 2021 als in de inspectierapporten 2021 is het onderscheid tussen controleren en stimuleren duidelijker dan in die van 2017. Op het moment dat meer besturen en scholen/opleidingen een inspectiebezoek hebben gehad gebaseerd op de onderzoekskaders 2021, kunnen de ervaringen van het veld met deze onderzoekskaders en de daarop gebaseerde inspectierapporten breder in beeld gebracht worden. Tot slot bestaan er met betrekking tot het onderscheid tussen controleren en stimuleren bezwaren van meer principiële aard tegen de huidige wet- en regelgeving (de inspectie zou zich zou moeten beperken tot de controlerende taak en in het verlengde hiervan zou de inspectie geen waardering goed moeten geven). Deze bezwaren zijn uiteraard niet weggenomen met de recente veranderingen in de onderzoekskaders 2021 en de inspectierapporten 2021. De veranderingen zijn verbeteringen binnen de vigerende wet- en regelgeving, terwijl de principiële bezwaren vragen om wijzigingen in de wet- en regelgeving.

2. Hoe is het gebruik van het schoolplan als uitgangspunt voor vierjaarlijkse instellingsbezoeken in het funderend onderwijs zichtbaar in de praktijk?

In de onderzoekskaders 2017 en 2021 is duidelijk herkenbaar dat het schoolplan gebruikt wordt in het kader van de stimulerende taak van de inspectie. Het schoolplan is het vertrekpunt om zicht te krijgen op de eigen ambities van de school. Uit de onderzochte inspectierapporten blijkt dat minder duidelijk. Omdat schoolplannen eenmaal in de vier jaar worden vastgesteld, hadden lang niet alle scholen die sinds de invoering van de wetswijzigingen in 2017 door de inspectie bezocht zijn al een schoolplan dat gebaseerd was op de nieuwe wettelijke eisen. Dat neemt niet weg dat scholen tevreden zijn over de mate waarin de inspecteurs hun schoolplan hebben meegenomen in de waardering van hun eigen ambities. Bovendien heeft de inspectie naast het schoolplan gebruik gemaakt van andere informatiebronnen om zicht te krijgen op de eigen ambities van scholen. Gezien de wettelijke verplichting eenmaal in de vier jaar een schoolplan vast te stellen, zouden alle scholen sinds medio 2021 een schoolplan moeten hebben dat voldoet aan de nieuwe wettelijk eisen. Daarmee worden de schoolplannen voor de inspectie beter bruikbaar voor het stimulerend toezicht. Deze conclusie wordt

ondersteund door geïnterviewden die aangeven dat hun indruk is dat het schoolplan de laatste jaren meer is gaan leven in de scholen.

3. Hoe werkt de versterkte rechtsbescherming van scholen in het funderend onderwijs die als zeer zwak worden beoordeeld in de praktijk?

In de schooljaren 2017/2018 tot en met 2020/21 hebben in totaal 163 scholen/afdelingen het oordeel 'zeer zwak' gekregen van de inspectie.[39] In het po betreft het in totaal 110 scholen, in het vo in totaal 43 afdelingen en in het (v)so in totaal 10 afdelingen. Op grond van de wijzigingen in de WOT kunnen de besturen van deze scholen/afdelingen gebruik maken van mogelijkheden voor bezwaar en beroep en voor voorlopige voorzieningen zoals opgenomen in de Awb. In totaal is naar aanleiding van inspectiebezoeken in de schooljaren 2017/18 tot en met 2020/21 zeven keer een voorlopige voorziening aangevraagd, acht keer bezwaar gemaakt bij de inspectie en twee keer een beroep bij de rechtbank ingediend.[40]

Met deze bevindingen kunnen we geen eenduidig antwoord geven op de vraag of er sprake is van juridisering als gevolg van de initiatiefwet Bisschop c.s. De mogelijkheden voor bezwaar en beroep op basis van de Awb zijn nieuw sinds de wetswijziging in 2017, waardoor een vergelijking met een voorgaande periode niet mogelijk is. Het aantal bezwaren, verzoeken om voorlopige voorzieningen en beroepen is zodanig laag dat er geen reden lijkt om te veronderstellen dat er sprake is van grote juridisering als gevolg van de initiatiefwet Bisschop c.s. Te meer niet daar de procedures in het vo feitelijk betrekking hebben op twee stichtingen. Drie van de vier scholen hebben afzonderlijke besturen die verbonden zijn in een personele unie. Er lijkt hooguit sprake van juridisering in die zin dat enkele besturen intensief procederen. Dat roept volgens een deel van de geïnterviewden vragen op: staan kosten van langlopende procedures in verhouding tot recht op bezwaar en hoe verhouden langlopende procedures zicht tot recht van leerlingen op goed onderwijs? Beantwoording van deze vragen vraagt in onze ogen om een politiek besluit.[41] In het coalitieakkoord (2021:19) is een in dit verband relevante passage opgenomen: "We sturen op de kwaliteit van het onderwijs en grijpen sneller in bij scholen die onvoldoende presteren." Bij de uitwerking van deze ambitie is volgens ons de relatie met de rechtsbescherming van scholen een punt van aandacht. We denken daarbij bijvoorbeeld aan de vraag of al ingegrepen kan worden als er nog een bezwaar, een bestuursrechtelijke of civielrechtelijke procedure loopt tegen het oordeel van de inspectie.

4. Wat betekent de herijking van de verhouding tussen de inspectie, de minister en de Staten-Generaal in de praktijk?

Op voordracht van de inspectie stelt de minister de onderzoekskaders vast nadat de inspectie overleg heeft gevoerd met de Ringen. Volgens de hierin vertegenwoordigde organisaties is het Ringenoverleg niet wezenlijk veranderd sinds de wetswijziging. Dat geldt niet voor het overleg tussen het ministerie en de inspectie over de onderzoekskaders. Dat was bij de onderzoekskaders 2021 intensiever dan voorheen.

Sinds de wetswijziging worden de onderzoekskaders vastgesteld door de minister in plaats van door de inspectie. Volgens zowel het ministerie van OCW als de inspectie is er daardoor voorafgaand aan het

---

39 Het betreft hier unieke scholen/afdelingen. Er zijn zes scholen/afdelingen die volgend op het oordeel 'zeer zwak' bij een volgend inspectiebezoek weer het oordeel 'zeer zwak' kregen. Deze hebben we slechts één keer meegeteld.

40 Aan het einde van de onderzoeksperiode (1 mei 2022) was de uitkomst van 1 bezwaar nog niet bekend en was bij drie ongegrond verklaarde bezwaren nog niet bekend of de betreffende besturen een beroep in gaan indienen.

41 Zie in dit verband ook een recente brief van de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs.

vaststellen van de onderzoekskaders 2021 meer overleg geweest tussen beide organisaties dan voorheen. De directie WJZ voert een formeel-juridische toets uit en is daarbij als het ware intermediair tussen de wetgever/Staten-Generaal en de inspectie. WJZ toetst of de interpretatie van de inspectie in lijn is met de (bedoeling) van de sectorwetten en kijkt of het onderscheid tussen controleren en stimuleren duidelijk is opgenomen in de onderzoekskaders. De werkwijze heeft een spanningsveld in zich tussen enerzijds onafhankelijkheid van de inspectie en anderzijds het vaststellen van de onderzoekskaders door de minister. In de praktijk concentreert dit spanningsveld zich vooral rondom de vraag hoever de interpretatieruimte van de inspectie reikt bij de vertaling van wettelijke eisen in standaarden voor toezicht.

De onderzoekskaders en de verslagen van het Ringenoverleg worden naar de Staten-Generaal gestuurd. Dit is een stap verder dan de bepalingen uit de initiatiefwet Bisschop c.s.; niet alleen de verslagen maar ook de onderzoekskaders worden naar de Staten-Generaal gestuurd. De belangrijkste functie hiervan is het bieden van transparantie over de mening van de organisaties uit de Ringen over de onderzoekskaders. Sinds 2019 is echter niet meer expliciet in de verslagen opgenomen of de organisaties instemmen met de onderzoekskaders.

Sinds de wetswijziging in 2017 mag de minister niet eerder goedkeuring geven aan het jaarwerkplan van de inspectie dan vier weken nadat het ontwerp van het jaarwerkplan aan de Staten-Generaal is overlegd. De jaarwerkplannen 2018 tot en met 2022 zijn niet bijgesteld naar aanleiding van het voorleggen van het ontwerp ervan aan de Staten-Generaal. Het is niet gebleken dat de werkwijze voor het vaststellen van de jaarwerkplannen de onafhankelijkheid van de inspectie in de weg staat.

6.2 Antwoord hoofdvraag

De hoofdvraag van de evaluatie was: ***Hoe hebben de wijzigingen in de WOT als gevolg van de initiatiefwet Bisschop c.s. invloed gehad op de toezichtpraktijk?*** Op basis van de antwoorden op onderzoeksvragen uit de vorige paragraaf geven we hier een samenvattend antwoord op de hoofdvraag.

In lijn met de bedoeling van de initiatiefwet Bisschop c.s. is er sprake van onderscheid tussen de controlerende en stimulerende taak van de inspectie. Sinds dit schooljaar zijn de onderzoekskaders van de inspectie en de bijbehorende inspectierapporten van onderzoeken bij besturen en scholen/opleidingen herzien. Het onderscheid tussen controleren en stimuleren in deze onderzoekskaders en inspectierapporten 2021 is duidelijker dan in de versies die gebruikt werden vanaf 2017. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan ervaringen van het veld in de eerste periode na invoering van de wet Bisschop c.s., die naar voren komen uit externe onderzoeken en evaluaties van de inspectie. Het belangrijkste verbeterpunt dat resteert betreft de stijl van inspecteurs. De vraag blijft of de controlerende en stimulerende rol tegelijkertijd uitgevoerd kunnen worden aangezien zij ieder om een eigen stijl vragen.

Conform de initiatiefwet Bisschop c.s. is in de onderzoekskaders 2017 en 2021 voor het funderend onderwijs duidelijk herkenbaar dat het schoolplan gebruikt wordt in het kader van de stimulerende taak van de inspectie. Het schoolplan is het vertrekpunt om zicht te krijgen op de eigen ambities van de school. In de praktijk gebruikt de inspectie niet alleen het schoolplan, maar ook andere informatiebronnen om zicht te krijgen op de eigen ambities van scholen. Gezien de wettelijke

verplichting eenmaal in de vier jaar een schoolplan vast te stellen, zouden alle scholen sinds medio 2021 een schoolplan moeten hebben dat voldoet aan de nieuwe wettelijk eisen. Daarmee worden de schoolplannen voor de inspectie beter bruikbaar voor het stimulerend toezicht

Sinds de invoering van initiatiefwet Bisschop c.s. kunnen besturen van scholen met een oordeel ‘zeer zwak’ gebruik maken van de mogelijkheden van bezwaar en beroep uit de Awb. Een beperkt aantal van acht besturen heeft gebruik gemaakt van deze mogelijkheden. Dit aantal lijkt geen reden om te veronderstellen dat er sprake is van grote juridisering als gevolg van de initiatiefwet Bisschop c.s.

De initiatiefwet Bisschop c.s. omvat een aantal wijzigingen die betrekking hebben op de relatie tussen de inspectie, de minister en de Staten-Generaal. De wijzing die in de praktijk de grootste verandering met zich meebrengt, is dat de onderzoekskaders worden vastgesteld door de minister in plaats van door de inspectie. Als gevolg van deze wijziging is er voorafgaand aan het vaststellen van de onderzoekskaders 2021 meer overleg geweest tussen de inspectie en het ministerie van OCW dan voorheen. De directie WJZ toetst of de interpretatie van de inspectie in lijn is met de (bedoeling) van de sectorwetten en kijkt of het onderscheid tussen controleren en stimuleren duidelijk is opgenomen in de onderzoekskaders. De werkwijze heeft een spanningsveld in zich tussen enerzijds onafhankelijkheid van de inspectie en anderzijds het vaststellen van de onderzoekskaders door de minister. In de praktijk concentreert dit spanningsveld zich vooral rondom de vraag hoever de interpretatieruimte van de inspectie reikt bij de vertaling van wettelijke eisen in standaarden voor toezicht.

Literatuur

Boer, J. de (2021). *De vaststelling en handhaving van deugdelijkheidseisen in het onderwijs*. Boom juridisch.

EK (2015-2016a). *Wet doeltreffender regeling van onderwijstoezicht. Gewijzigd voorstel van wet.* Eerste Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 33386, A.

EK (2015-2016b). *Wet doeltreffender regeling van onderwijstoezicht. Memorie van antwoord.* Eerste Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 33386, C.

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

Inspectie van het Onderwijs (2018a). *Toezicht op zeer zwakke scholen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

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

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

Inspectie van het Onderwijs (2021a). *Tevredenheidsonderzoek 2019/2020. Waardering van het toezicht door scholen besturen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het onderwijs (2021b). *Jaarverslag 2020.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Onderwijsraad (2014). *Advies inzake het Voorstel van wet van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog tot wijziging van diverse sectorwetten en de WOT in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.

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

Onderwijsraad (2022). *Essentie van extern toezicht*. Den Haag: Onderwijsraad

Oomens, M., Bomhof, M., Middelbeek, L., Pater, C., & Siebers, V. (2020). *Evaluatie deugdelijkheidseisen funderend onderwijs*. Utrecht: Oberon.

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

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

TK (2014-2015a). *Wet doeltreffender regeling van onderwijstoezicht. Advies Afdeling advisering Raad van State en reactie van de initiatiefnemers.* Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 33386, nr. 5.

TK (2014-2015b). *Wet doeltreffender regeling van onderwijstoezicht. Memorie van Toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State Advies afdeling Advisering Raad van State en reactie van de initiatiefnemers.* Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 33386, nr. 7.

TK (2014-2015c). *Wet doeltreffender regeling van onderwijstoezicht. Nota van wijziging.* Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 33386, nr. 12.

TK (2014-2015d). *Wet doeltreffender regeling van onderwijstoezicht. Tweede nota van wijziging.* Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 33386, nr. 13.

TK (2018-2019). *Verslag van een schriftelijk overleg*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 35000-VIII, nr. 113.

TK (2020-2021a). *Actualisering deugdelijkheideisen funderend onderwijs (brief)*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 35102, nr. 24.

TK (2021-2022a). *Verslag van een schriftelijk overleg*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 35925-VIII, nr. 20.

TK (2021-2022b). *Motie van de leden Bisschop en Van Meenen*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 35925-VIII, nr. 148.

TK (2021-2022c). *Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 31524, nr. 505.

VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021 – 2025*.

Bijlage 1 Relatie gewijzigde wetsartikelen WOT en beoogde veranderingen

Wetsartikel WOT	Inhoud (verkort weergegeven)
Onderscheid controleren en stimuleren	
Art. 3, lid 1a	Het toezien op de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften.
Art. 3, lid 1b	Het bevorderen van de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit.
Art. 3, lid 1c[42]	Het beoordelen en bevorderen van de financiële rechtmatigheid, het beoordelen en bevorderen van de financiële doelmatigheid en het bevorderen van de financiële continuïteit.
Art. 11, lid 1	Ter uitvoering van haar taken (art. 3 lid 1a t/m 1c) onderzoekt de inspectie jaarlijks het onderwijs aan elke instelling. Naar aanleiding van het onderzoek geeft de inspectie een oordeel over de naleving van wettelijke voorschriften en maakt zij aan de instelling haar bevindingen bekend over de ontwikkeling van de kwaliteit.
Art. 11, lid 2	De inspectie verricht het onderzoek aan de hand van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften.
Art. 13, lid 1	In de onderzoekskaders maakt de inspectie onderscheid tussen onder meer de taken controleren en stimuleren.
Art. 13, lid 2	Ten behoeve van het overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld vermeldt de inspectie bij de controlerende taak welke bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften van toepassing zijn.
Art. 20. lid 1	De inspectie legt haar oordelen en bevindingen naar aanleiding van een onderzoek vast in een inspectierapport. In het inspectierapport wordt onderscheid aangebracht tussen oordelen op basis van de controlerende taak en bevindingen op grond van de stimulerende taak.
Art. 20. lid 2	In het inspectierapport wordt bij de oordelen op basis van de controlerende taak vermeld op welke bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften het oordeel betrekking heeft. Indien de inspectie oordeelt dat een bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschrift niet is nageleefd, vermeldt zij dit in het rapport.
Schoolplan als uitgangspunt	
Art. 11, lid 2	De inspectie verricht het onderzoek bij een instelling als bedoeld in de WPO, WEC of WVO ook aan de hand van de volgende indicatoren: onder meer schoolplan.
Art. 11, lid 8	De inspectie bezoekt ten minste elke vier jaar een representatief aantal van de onder een bestuur ressorterende instellingen. Bij dit periodiek instellingsbezoek verricht zij het onderzoek aan de hand van het schoolplan bij instellingen als bedoeld in de WPO (BES), WEC of WVO (BES).

[42] Sinds 1 januari 2021 is dit lid gewijzigd en gaat het om het toezien op en bevorderen van de financiële rechtmatigheid, de financiële doelmatigheid en de financiële continuïteit. Zie hiervoor *Stb*. 2020, 235 en *Stb*. 2020, 469. Tevens zijn per 1 januari 2021 in de sectorwetten diverse artikelen gewijzigd/toegevoegd zodat er ook in het funderend onderwijs een wettelijke grondslag is voor toezicht op financiële continuïteit in het funderend onderwijs en voor toezicht op financiële doelmatigheid voor instellingen als bedoeld in de WPO, WEC en WVO.

Wetsartikel WOT	Inhoud (verkort weergegeven)
Versterken rechtsbescherming	
Art. 20, lid 6[43]	Het inspectierapport waarin de inspectie tot het oordeel komt dat de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak is geldt voor instellingen als bedoeld in WPO, WEC en WVO na vaststelling als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.
Art. 21, lid 2[43]	Als voor een inspectierapport waarin de inspectie tot het oordeel komt dat de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak wordt verzocht om een voorlopige voorziening wordt openbaarmaking opgeschort totdat de voorzieningenrechter een uitspraak heeft gedaan.
Herijking verhouding inspectie – minister – Staten-Generaal	
Art. 7, lid 2	De goedkeuring van het jaarwerkplan van de inspectie door de minister wordt niet eerder verleend dan vier weken nadat het ontwerp van het jaarwerkplan aan de Staten-Generaal is overgelegd.
Art. 13, lid 2	Voorafgaand aan de voordracht van de onderzoekskaders door de inspectie aan de minister voert de inspectie overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen, terwijl bij onderwerpen betrekking hebbend op de vrijheid van inrichting in ieder geval overleg wordt gevoerd met de erkende richtingen. De inspectie maakt van het overleg een verslag, dat door de minister aan de Staten-Generaal wordt gezonden.

43 De beoogde invoeringsdatum van dit artikel voor opleidingen als bedoeld in de WEB is 1 augustus 2022. Zie hiervoor TK (2020-2021a), *Stb*. 2020, 235, *Stb*. 2020, 469.

Bijlage 2 Onderzoeksactiviteiten

Analyse onderzoekskaders van de inspectie

De analyse van de onderzoekskaders was gericht op het onderscheid tussen controleren en stimuleren (deelvraag 1a) en het schoolplan als uitgangspunt (deelvraag 2a). We hebben zowel de onderzoekskaders 2017 als de onderzoekskaders 2021 geanalyseerd:

- Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs (geldig per 1 augustus 2017).
- Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op het middelbaar beroepsonderwijs (geldig per 1 augustus 2017).
- Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op het voortgezet onderwijs (geldig per 1 augustus 2017).
- Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op het (voortgezet) speciaal onderwijs (geldig per 1 augustus 2017).
- Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs (geldig per 1 augustus 2021).
- Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het middelbaar beroepsonderwijs (geldig per 1 augustus 2021).
- Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het voortgezet onderwijs (geldig per 1 augustus 2021).
- Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het (voortgezet) speciaal onderwijs (geldig per 1 augustus 2021).

Jaarlijkse wijzigingen in de onderzoekskaders van 2017 die betrekking hebben op aangepaste wet- en regelgeving waren voor voorliggend onderzoek niet relevant en zijn buiten beschouwing gebleven.

Analyse van inspectierapporten over besturen en scholen/opleidingen

De analyse van de inspectierapporten was gericht op het onderscheid tussen controleren en stimuleren (deelvraag 1b) en over het schoolplan als uitgangspunt (deelvraag 2b). In de eerste plaats hebben we inspectierapporten geanalyseerd van vierjaarlijkse inspectiebezoeken bij besturen en scholen/opleidingen met behulp van de onderzoekskaders 2017.

Tabel B2.1 Aantal geanalyseerde inspectierapporten gebaseerd op onderzoekskaders 2017

Sector	Aantal
(speciaal) basisonderwijs	16
(speciaal) basisonderwijs + (voortgezet) speciaal onderwijs	1
(voortgezet) speciaal onderwijs	5
(speciaal) basisonderwijs + (voortgezet) speciaal onderwijs + voortgezet onderwijs	1
(speciaal) basisonderwijs + voortgezet onderwijs	2
voortgezet onderwijs	10
voortgezet onderwijs + (voortgezet) speciaal onderwijs	1
voortgezet onderwijs + middelbaar beroepsonderwijs	3
middelbaar beroepsonderwijs	6
totaal	*45*

Bij de selectie van inspectierapporten voor het (speciaal) basisonderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs hebben we gezorgd voor spreiding van het oordeel (de

waardering) van de inspectie op de standaard 'kwaliteitszorg' (KA1) op bestuursniveau, eindoordeel op schoolniveau, type onderzoek op schoolniveau (verificatie, kwaliteitsonderzoek naar risico's en kwaliteitsonderzoek naar goed) en aantal scholen onder het bestuur. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van openbaar beschikbare data(bestanden):

- jaarlijkse bestanden van de inspectie met oordelen op de standaarden (www.onderwijsinspectie.nl/trends-en-ontwikkelingen/onderwijsdata/kwaliteitsindicatoren, bestanden met in de naam 'score')
- jaarlijkse bestanden van de inspectie met eindoordelen op schoolniveau (www.onderwijsinspectie.nl/trends-en-ontwikkelingen/onderwijsdata/oordelen)
- adressenbestanden Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) van hoofdvestigingen en besturen (duo.nl/open_onderwijsdata/primair-onderwijs/scholen-en-adressen/ en duo.nl/open_onderwijsdata/voortgezet-onderwijs/adressen/)
- inspectierapporten van besturen en scholen/opleidingen (toezichtresultaten.onderwijsinspectie.nl/)

In het mbo hebben we alleen inspectierapporten van bekostigde instellingen geanalyseerd. Bij de selectie van de rapporten in het hebben we gezorgd voor spreiding naar het oordeel (de waardering) van de inspectie op het kwaliteitsgebied 'kwaliteitszorg en ambitie' en naar aantal opleidingen onder het bestuur. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van openbare data(bestanden):

- bestand van de inspectie van het onderwijs met oordelen op bestuursniveau (www.onderwijsinspectie.nl/trends-en-ontwikkelingen/documenten/data-bestanden/2021/11/09/oordelen-1-september-2021)
- adressenbestand van DUO (duo.nl/open_onderwijsdata/middelbaar-beroepsonderwijs/adressen/adressen-mbo-besturen.jsp)
- inspectierapporten van besturen en scholen/opleidingen (toezichtresultaten.onderwijsinspectie.nl/)

Ten tweede hebben we inspectierapporten geanalyseerd van vierjaarlijkse inspectiebezoeken met behulp van de onderzoekskaders 2021. Hiervan hebben we van inspectie een lijst ontvangen van 22 besturen, waarvan 17 in het (speciaal) basisonderwijs, 2 in het voorgezet onderwijs, 1 in het (voortgezet) speciaal onderwijs en 2 in het mbo.

- Van de rapporten in (speciaal) basisonderwijs hebben we een selectie gemaakt van 5 besturen, inclusief 5 rapporten op schoolniveau van kwaliteitsonderzoeken naar risico's en naar goede school. Daarbij hebben we ervoor gezorgd dat er op bestuursniveau zowel besturen met het oordeel voldoende als het met oordeel onvoldoende op de drie standaarden van het kwaliteitsgebied 'Besturing, kwaliteitszorg en ambitie' in de selectie zaten én dat er op schoolniveau scholen in de selectie zaten met een eindoordeel 'zeer zwak', een eindoordeel 'onvoldoende', een eindoordeel 'voldoende' en de waardering 'goed'.
- De rapporten van de besturen in het voortgezet onderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en het mbo hebben we geanalyseerd, inclusief de 7 rapporten op schoolniveau van kwaliteitsonderzoeken naar risico's en naar goede school[44] waarnaar in het rapport op bestuursniveau verwezen wordt.

Aantal oordelen 'zeer zwak'

We hebben de jaarlijkse bestanden van de inspectie met daarin de eindoordelen van scholen in het primair onderwijs, 'onderwijssoorten' in het voortgezet onderwijs en afdelingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs gekoppeld (www.onderwijsinspectie.nl/trends-en-

[44] Bij de opleidingen van de twee betreffende mbo-besturen zijn deze onderzoeken niet uitgevoerd.

ontwikkelingen/onderwijsdata/oordelen). Deze koppeling maakt het mogelijk het aantal scholen/onderwijssoorten/afdelingen te berekenen dat op basis van de onderzoekskaders 2017 als zeer zwak beoordeeld is door de inspectie in de schooljaren 2017/18 tot en met 2020/2021.

Bezwaar- en beroepsprocedures
De informatie over de bezwaar- en beroepsprocedures hebben we ontvangen van de inspectie. Een deel van de ontvangen informatie is strikt vertrouwelijk, een ander deel is openbaar beschikbaar via https://uitspraken.rechtspraak.nl/.

Analyse parlementaire documenten
We hebben de parlementaire documenten die betrekking hebben op de totstandkoming van de initiatiefwet Bisschop c.s. geanalyseerd om zicht te krijgen op de inhoud van de wet en op de bedoelingen van de wetgever. Deze documenten zijn onder dossiernummer 33862 te vinden via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/uitgebreidzoeken/parlementair. Documenten waarnaar we verwijzen in het rapport zijn opgenomen in de literatuurlijst.

Om zicht te krijgen op de herijking van de verhouding tussen de inspectie, de minister en de Staten-Generaal hebben we parlementaire documenten geanalyseerd van de periode juni 2017 tot en met februari 2022. We hebben ons daarbij beperkt tot documenten die betrekking hebben op de onderzoekskaders en jaarwerkplannen van de inspectie. In onderstaande tabel staat een overzicht van de geanalyseerde documenten.

Tabel B2.2 Geanalyseerde parlementaire documenten

Document	Datum	Type
kst. 33 905 nr. 12	8 juni 2017	Brief van de minister van OCW[45]
kst. 34 550 VIII nr. 141	26 juni 2017	Brief van de minister van OCW
kst. 34 550 VIII nr. 147	12 september 2017	Brief van de minister van OCW
ah-tk-20172018-1847	20 april 2018	Aanhangsel van de Handelingen
kst. 34 775 VIII nr. 143	13 juli 2018	Brief van de minister van OCW
ah-tk-20172018-2813	19 juli 2018	Aanhangsel van de Handelingen
kst. 34 775 VIII nr. 148	13 september 2018	Brief van de minister van OCW
kst. 35 000 VIII nr. 113	21 november 2018	Verslag van een schriftelijk overleg
h-tk-20182019-32-5	5 december 2018	Handeling
kst. 35 000 VIII nr. 141 t/m 144	5 december 2018	Moties
h-tk-20182019-34-11	11 december 2018	Handeling
kst. 30 079 nr. 100	20 december 2018	Motie
kst. 35 000 VIII nr. 147 en 148	20 december 2018	Moties
h-tk-20182019-39-44	20 december 2018	Motie
kst. 31 293 nr. 434	22 februari 2019	Brief van de minister van OCW
kst. 33 905 nr. 14	7 juni 2019	Brief van de minister van OCW
kst. 35 000 VIII nr. 214	17 juli 2019	Verslag van een algemeen overleg
h-tk-20182019-105-5	5 september 2019	Handeling

[45] Bij deze omschrijving kan ook gelezen worden (en) van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media.

Document	Datum	Type
kst. 35 000 VIII nr. 221 t/m 226	5 september 2019	Moties
kst. 35 300 VIII nr. 29	1 november 2019	Brief van de minister van OCW
h-tk-20192020-44-12	22 januari 2020	Handeling
kst. 35 102 nr. 17	22 januari 2020	Motie
kst. 35 300 VIII nr. 209	2 juli 2020	Brief van de minister van OCW
kst. 35 000 VIII nr. 212	10 juli 2020	Brief van de minister van OCW
kst. 31 293 nr. 573	22 januari 2021	Brief van de minister van OCW
kst. 35 570 VIII nr. 183	15 februari 2021	Brief van de minister van OCW
kst. 35 570 VIII nr. 256	24 juni 2021	Brief van de minister van OCW
kst. 35 925 VIII nr. 6	20 september 2021	Brief van de minister van OCW
kst. 31 289 nr. 484	30 september 2021	Motie
kst. 35 925 VIII nr. 20	8 november 2021	Verslag van een schriftelijk overleg
h-tk-20212022-43-3	27 januari 2022	Handeling
kst. 35 925 VIII nr. 147 t/m 149	27 januari 2022	Moties
h-tk-20212022-44-18	1 februari 2022	Handeling

Analyse verslagen van het Ringenoverleg en jaarwerkplannen van de inspectie

Aanvullend op de analyse van de parlementaire documenten hebben we de verslagen van het Ringenoverleg van 2017 tot en met 2021, het protocol voor dit overleg en de jaarwerkplannen van de inspectie geanalyseerd. Doel was met name om de informatie uit de parlementaire documenten te kunnen duiden. Daarnaast dienden de analyse ter voorbereiding op de interviews. De jaarwerkplannen zijn openbaar beschikbaar op de website van de inspectie (www.onderwijsinspectie.nl). Ook het protocol en de verslagen van het Ringenoverleg van 2017 tot en met begin 2020 zijn beschikbaar via de website van de inspectie (www.onderwijsinspectie.nl/over-ons/samenwerkingen/overleg-met-het-onderwijsveld). De verslagen van de overleggen in oktober 2020 en februari 2021 zijn als bijlage bij kst. 35 570 VIII nr. 256 naar de Kamer gestuurd.

Deelnemende organisaties aan interviews

In totaal hebben we tien interviews gehouden, waarvan acht individuele en twee groepsinterviews. De volgende organisaties hebben meegewerkt aan de interviews:

- AVS (Algemene Vereniging Schoolleiders)
- CNV Connectief
- Inspectie van het Onderwijs
- MBO Raad
- NRTO (Nederlandse Raad voor Training en opleiding)
- Ouders & Onderwijs
- Oudervereniging Balans
- PO-Raad
- VBS (Vereniging van algemeen Bijzondere Scholen in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs)
- VBSO en VGS (Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs)
- Verus
- VO-raad

Oberon

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

Utrecht, 16 mei 2022
In opdracht van Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap