

Prof. dr. mr. R. van Schoonhoven

DE HERSTELOPDRACHT DOORGELICHT

Een verkenning naar de rechtmatigheid van herstelopdrachten
in het funderend onderwijs

STATUS Definitief, bijgesteld
VERSIE: 1.3

AUTEUR Renée van Schoonhoven

DATUM 6 augustus 2024

VERSPREIDING

VERSIE HISTORIE

VERSIENUMMER	DATUM	AUTEUR	OPMERKING
1.0	12-06-2024	Auteur	Conceptversie t.b.v. gesprekken juni
1.1	09-07-2024	Auteur	Bijgestelde versie o.b.v. reacties / inbreng
1.2	14-07-2024	Auteur	Laatste bijstellingen in met name H2 en H5
1.3	06-08-2024	Auteur	Enkele redactionele correcties n.a.v. reacties op versie 1.2

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	4
1.1.	Werkwijze bij het onderzoek.....	4
1.2.	Opzet	5
2.	De herstelopdracht in juridische context	6
2.1.	De herstelopdracht in het onderzoekskader	6
2.2.	Taken en bevoegdheden volgens de WOT	9
2.3.	De herstelopdracht in bestuursrechtelijke context.....	12
2.4.	Tussenconclusie.....	15
3.	De herstelopdracht in beeld	17
3.1.	Herstelopdrachten op schoolniveau	17
3.1.1.	Herstelopdrachten op schoolniveau naar oordeel	18
3.1.2.	Herstelopdrachten op schoolniveau naar onderwerp	19
3.2.	Herstelopdrachten op bestuursniveau	22
3.2.1.	Herstelopdrachten op bestuursniveau naar oordeel.....	22
3.2.2.	Herstelopdrachten op bestuursniveau naar onderwerp	24
3.3.	Tussenconclusie.....	25
4.	De herstelopdracht gewogen	27
4.1.	De deugdelijkheidseisen	27
4.1.1.	De zorg voor een ononderbroken ontwikkelingsproces	27
4.1.2.	De zorg voor een stelsel van kwaliteitszorg	28
4.1.3.	De burgerschapsopdracht	29
4.2.	Is sprake van niet-naleving?	30
4.2.1.	Ononderbroken ontwikkelingsproces	30
4.2.2.	Kwaliteitszorg	31
4.2.3.	Burgerschapsopdracht	32
4.3.	Tussenconclusie.....	33
5.	Conclusie.....	34
	Bijlage A Ononderbroken ontwikkelingsproces	37
	Bijlage B Kwaliteitszorg	42
	Bijlage C Burgerschapsopdracht.....	45
	Literatuur.....	49

1. INLEIDING

Naar aanleiding van signalen uit het onderwijsveld is eind 2023 een verkennend onderzoek gestart naar het fenomeen van 'de herstelopdracht' zoals dit instrument recentelijk door de Inspectie van het Onderwijs wordt ingezet. De signalen waren in hoofdzaak afkomstig van (bovenschools) schoolleiders en bestuurders in het primair en voortgezet onderwijs, en kwamen er op neer dat de Inspectie van het Onderwijs (hierna: Inspectie) deze opdrachten frequenter en intenser dan voorheen zou verstrekken.

Nu is de herstelopdracht geen nieuw fenomeen. Zoals verderop in dit rapport nog wordt toegelicht, wordt deze figuur al enige tijd door de Inspectie benut, met name bij scholen die als 'zeer zwak' worden beoordeeld. Dat dit echter in een ruimer bereik van gevallen en intenser zou gebeuren, met name ook als een school niet als zeer zwak zou zijn beoordeeld, vormde de concrete aanleiding voor dit onderzoek. Immers, wat zou in die gevallen de herstelopdracht dan kunnen inhouden en wat zou daar dan de rechtsgrond voor kunnen zijn?

Deze concrete aanleiding ligt aan de basis van de kernvraag van het verkennende onderzoek waar deze paper verslag van doet. De kernvraag is:

Is het verstrekken van herstelopdrachten aan scholen en schoolbesturen in het funderend onderwijs, zoals deze in 2023 op de belangrijkste thema's zijn afgegeven, te kwalificeren als rechtmatig?

Het verkennend onderzoek is uitgevoerd aan de hand van drie deelvragen:

- a) Wanneer kan de herstelopdracht rechtmatig worden gegeven?
- b) Wat zijn de belangrijkste inhoudelijke thema's waarop in 2023 door de Inspectie herstelopdrachten zijn gegeven?
- c) Zijn herstelopdrachten op deze thema's (b) op grond van de uitkomst van (a) als rechtmatig te kwalificeren?

Doel van het onderzoek is gelegen in het beschrijven van vorm, inhoud en rechtsgronden van de in 2023 meest voorkomende herstelopdrachten, en het geven van een juridische kwalificatie aan deze opdrachten. Het doel van het onderzoek is niet gelegen in het wegen van het onderwijskundig belang van het al dan niet geven van herstelopdrachten aan scholen en schoolbesturen.

Deze paper doet verslag van de opzet en uitkomsten van het verkennend onderzoek.

1.1. WERKWIJZE BIJ HET ONDERZOEK

Het onderzoek is eind december 2023 gestart met een oproep op LinkedIn, gericht aan bestuurders en schoolleiders, waarin is verzocht om toezending van de herstelopdracht(en) die zij recent hebben ontvangen. Dit heeft geresulteerd in de ontvangst van circa 25 recente rapportages op schoolniveau en zo'n 15 recente rapportages op bestuursniveau. Deze rapportages zijn verkennend bestudeerd op de aard en de inhoud van de herstelopdracht. Zo is in eerste aanleg enig inzicht verkregen in wat deze vandaag de dag zoal inhoudt.

De personen die rapporten hebben ingestuurd ('de inzenders') zijn op een e-maillijst geplaatst en zijn op die wijze periodiek geïnformeerd over de voortgang van het onderzoek.

Hierop aansluitend is om redenen van representativiteit besloten de ingezonden rapportages niet in deze verkenning als primaire onderzoeksdata te benutten. In plaats daarvan is een steekproef getrokken uit het totaal van in 2023 vastgestelde onderzoeksrapportages. De wijze waarop deze steekproef in januari 2024 is verricht, wordt toegelicht in hoofdstuk 3. In totaal zijn aldus 56

schoolrapportages en 29 bestuursrapportages bestudeerd, verdeeld over primair en voortgezet onderwijs. De informatie uit deze rapportages ligt ten grondslag aan het antwoord op deelcraag b: wat zijn de belangrijkste inhoudelijke thema's waarop in 2023 door de Inspectie herstelopdrachten zijn gegeven?

Parallel hieraan is documenten- en literatuuronderzoek verricht teneinde te bepalen hoe een rechtmatige herstelopdracht kan worden omschreven (deelvraag a). Deze omschrijving is vervolgens benut om de verstrekte herstelopdrachten juridisch te wegen (deelvraag c). Onderdeel van deze weging is tevens geweest, het aan de hand van parlementaire documenten nagaan van de bedoeling van de wetgever bij de belangrijkste wetsartikelen die door de Inspectie worden vermeld als basis voor de gegeven herstelopdracht.

Als vierde stap is aan de hand van de voorlopige bevindingen een concept-rapportage opgesteld. Deze conceptversie is in online-bijeenkomsten besproken met die inzenders die daartoe bereid waren (schoolleiders, bestuurders) en met enkele materiedeskundigen uit het onderwijsveld.

Ten slotte is op grond van de beantwoording van de deelvragen a tot en met c teruggekeerd naar de probleemstelling en is deze in concluderende zin beantwoord.

1.2. OPZET

Deze rapportage volgt qua opzet de eerder genoemde deelvragen.

In hoofdstuk 2 wordt de juridische context van de herstelopdracht beschreven en wordt aangegeven welke positie en functie deze op dit moment in het extern toezicht van de Inspectie vervult. Aangegeven wordt hoe de herstelopdracht in juridische zin gekwalificeerd kan worden, en wordt een omschrijving gegeven van een rechtmatige herstelopdracht.

Hoofdstuk 3 beschrijft hoeveel, wanneer en welke herstelopdrachten in de bestudeerde onderzoeksrapportages uit 2023 zijn aangetroffen, op schoolniveau respectievelijk bestuursniveau. Daarbij wordt geconstateerd dat veel herstelopdrachten zijn gegeven op drie thema's: de zorg voor het ononderbroken ontwikkelingsproces, de zorg voor een stelsel van kwaliteitszorg en de burgerschapsopdracht.

In hoofdstuk 4 wordt de overstap gemaakt van beschrijving naar analyse. Daarbij worden eerst de belangrijkste deugdelijkheidseisen geïdentificeerd die in de onderzochte rapportages aan de herstelopdrachten op de drie genoemde thema's ten grondslag zijn gelegd. Daarna wordt bezien of en zo ja in welke mate bij de herstelopdrachten sprake is van niet-naleving van deze deugdelijkheidseisen.

De paper wordt daarna in hoofdstuk 5 afgesloten met de belangrijkste conclusies van dit onderzoek en met het antwoord op de kernvraag.

Nog een laatste redactionele opmerking annex 'winstwaarschuwing'. Deze paper vormt zoals aangegeven de neerslag van het verkennend onderzoek dat gedurende de eerste helft 2024 is uitgevoerd. Het heeft - althans bij de auteur - veel verhelderd over het fenomeen 'herstelopdracht' alsook over de werking van het Onderzoekskader 2021. De paper doet echter enkel verslag van het verkennend onderzoek en gaat (nog) niet in op meer reflectieve onderwijsrechtelijke vragen die gesteld kunnen worden over het Inspectietoezicht in het onderwijs. Op dergelijke vragen zal in vervolgonderzoek nader worden ingegaan.

2. DE HERSTELOPDRACHT IN JURIDISCHE CONTEXT

Om te kunnen wegen of en in hoeverre de Inspectie aan scholen en schoolbesturen herstelopdrachten rechtmatig verstrekt, is het nodig eerst te bepalen wat in het kader van deze verkenning wordt begrepen onder ‘rechtmatigheid’. Dat gebeurt door eerst in te gaan op wat in het zogeheten Onderzoekskader 2021 over de herstelopdracht wordt aangegeven (paragraaf 2.1). Daarna wordt in paragraaf 2.2 verkend hoe deze te situeren valt in de context van de taken en bevoegdheden van de Inspectie zoals bepaald in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). In paragraaf 2.3 wordt vervolgens aangegeven hoe de herstelopdracht gekwalificeerd kan worden binnen de algemeen bestuursrechtelijke context. Uit dit alles volgt in paragraaf 2.4 een tussenconclusie waarin een omschrijving wordt gegeven van een rechtmatige herstelopdracht.

2.1. DE HERSTELOPDRACHT IN HET ONDERZOEKSKADER

Eén van de bepalingen in de WOT luidt dat de Inspectie voor de uitoefening van haar taken (zie ook hierna) een onderzoekskader opstelt, dat wordt vastgesteld door de minister (artikel 13 WOT). Dit onderzoekskader is in de praktijk een belangrijk richtsnoer voor de uitvoeringspraktijk van de Inspectie. Om die reden wordt hierna meer gedetailleerd ingegaan op dat wat het onderzoekskader aangeeft als het gaat om de herstelopdracht.

Daaraan voorafgaand echter nog enkele meer algemene opmerkingen over het onderzoekskader als zodanig.

In juridische zin is het onderzoekskader een beleidsregel: het geeft aan hoe de Inspectie in de uitoefening van haar taken heeft te handelen. De beleidsregel maakt de handelswijze van de Inspectie aldus transparant en voorspelbaar; het document schept daarmee duidelijkheid aan scholen en schoolbesturen. Tegelijkertijd is het zo dat deze beleidsregel geen algemeen verbindend voorschrift inhoudt waaraan bevoegde gezagsorganen zich aan te houden hebben. Voor dat laatste is gelet op artikel 23 lid 5 Grondwet een voorschrift in een formele wet vereist, oftewel een deugdelijkheidseis in een sectorale onderwijswet.

In dit verband valt wel eens de zinsnede dat het onderzoekskader een ‘wetsinterpreterende beleidsregel’ zou zijn, een aanduiding waarmee dan (mede) wordt bedoeld dat de Inspectie de bevoegdheid zou hebben om in een onderzoekskader de deugdelijkheidseisen nader in te vullen. Dit is een onjuiste opvatting, mede aangezien artikel 13 WOT daarvoor onvoldoende basis geeft. Dit wetsartikel stelt immers slechts dat de Inspectie een onderzoekskader opstelt, omvattende de werkwijze bij het Inspectieonderzoek, dat aansluitend door de minister wordt vastgesteld. Het artikel rept niet van een nadere wetsinterpreterende bevoegdheid, hetgeen ook logisch is gelet op artikel 23 lid 5 Grondwet. Anders gezegd: enkel de wetgever bepaalt met de voorschriften in formele wetten wat wordt voorgeschreven aan bevoegde gezagsorganen in het onderwijs. Dat kan niet plaatsvinden door middel van een beleidsregel.¹

Onderzoekskader 2021, editie 2023

In 2023 oefent de Inspectie haar onderzoek uit op grond van het Onderzoekskader 2021.² Voor elke onderwijssector wordt steeds een afzonderlijk kader opgesteld. De kaders voor het primair en

¹ Voor zover deze status van het Onderzoekskader als ‘wetsinterpreterende beleidsregel’ in lagere rechtspraak zou zijn geaccordeerd, is dat rechterlijk oordeel m.i. onjuist. Recent ligt deze kwestie overigens voor in een zaak bij de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (hoger beroep in zaak ECLI:NL:RBAMS:2023:3376, ro. 15-16); uitspraak wordt niet eerder dan in september 2024 verwacht.

² In de maanden januari – juli 2023 op basis van de editie zoals gepubliceerd in *Stcrt.* 2021, 34766; vanaf 1 augustus 2023 de editie zoals gepubliceerd in *Stcrt.* 2023, 21080. De bijstelling per 1 augustus 2023 wordt hierna toegelicht.

voortgezet onderwijs wijken qua systematiek niet van elkaar af. Uiteraard zijn er tussen beide kaders wel verschillen die raken aan het verschil in schoolsoorten en als het gaat om verwijzingen naar wetsartikelen. De toelichtende teksten in de kaders zijn echter grotendeels aan elkaar gelijk, ook daar waar het betreft de figuur van de herstelopdracht. Om die reden wordt hierna steeds gesproken over ‘het Onderzoekskader 2021’, waarmee zowel het kader voor het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs wordt bedoeld.

In het Onderzoekskader 2021 geeft de Inspectie aan dat zij kijkt naar basiskwaliteit. De norm van de Inspectie is dat besturen en scholen moeten voldoen aan de deugdelijkheidseisen voor de onderwijskwaliteit, de kwaliteitszorg en het financieel beheer. De Inspectie geeft aan dat als de basiskwaliteit niet of onvoldoende is geborgd, één of meerdere herstelopdrachten worden gegeven aan de school en/of het schoolbestuur.³ Als het nodig is wordt het toezicht geïntensiveerd.

Het waarderingskader voor scholen en besturen omvat standaarden. Bij elke standaard wordt aangegeven wat deze volgens de Inspectie inhoudt. Elke standaard is voorts voorzien van verwijzingen naar de deugdelijkheidseisen uit de sectorale onderwijswet in kwestie (WPO of WVO 2020) die volgens de Inspectie bij de standaard passen.

Van belang hierbij is aan te geven dat de Inspectie bij het komen tot een oordeel over de standaard (voldoende of onvoldoende), kijkt naar de integraliteit ervan en niet naar elke deugdelijkheidseis op zichzelf. “Het kan zijn dat een bestuur of school op een standaard een positief beeld laat zien, maar op een bepaald element van de standaard (nog) niet. 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, dan geven we het oordeel Voldoende op de standaard. Het bestuur krijgt dan een opdracht tot herstel (herstelopdracht) voor dit bepaalde onderdeel van de standaard en zorgt voor de naleving.”⁴

Als een herstelopdracht wordt gegeven, dan wordt afhankelijk van de zwaarte en omvang ervan afgesproken binnen welke termijn en hoe de Inspectie nagaat of de tekortkoming is hersteld. Het kan voorkomen dat daarvoor een toezichtsplan wordt opgesteld en/of dat na de afgesproken termijn een herstelonderzoek volgt. Dat gebeurt in ieder geval als de borging van onderwijskwaliteit door het schoolbestuur volgens de Inspectie niet (voldoende) op orde is.

Zowel de herstelopdracht(en) als de termijn en wijze waarop het herstel wordt nagegaan, worden vermeld in het onderzoeksrapport dat de Inspectie op haar website publiceert.

Mocht na de afgesproken hersteltermijn blijken dat verbetering (onvoldoende) uitblijft, dan zal de Inspectie overgaan tot escalatie. “Een escalatietraject is bij elke toezichtssituatie anders. De volgorde van interventie en escalatiestappen wordt per situatie bepaald. Interventies kunnen variëren van een herstelopdracht om tekortkomingen op te heffen op schoolniveau tot zeer ingrijpende maatregelen op het niveau van bekostiging van scholen en op het niveau van besturen.”⁵

Wijzigingen in het Onderzoekskader 2021 per 1 augustus 2023

Met ingang van 1 augustus 2023 is het onderzoekskader bijgesteld, in die zin dat daarin vanaf genoemde datum meer accent is gegeven ‘basisvaardigheden’ oftewel het onderwijs in taal, rekenen en burgerschap. Dit is gebeurd door introductie van een nieuwe standaard Basisvaardigheden (OP0) en door wijzigingen aan te brengen in de standaarden Zicht op ontwikkeling en begeleiding (OP2) en Pedagogisch-didactisch handelen (OP3). Overigens betreft het

³ In deze rapportage worden omwille van de leesbaarheid de begrippen ‘schoolbestuur’ en ‘bevoegd gezag’ als synoniemen gebruikt. Formeel is dat incorrect: het bevoegd gezag van de school is (meestentijds) de rechtspersoon; de rechtspersoon wordt vertegenwoordigd door het bestuur.

⁴ *Stcrt.* 2023, 21080, p. 29-30.

⁵ *Stcrt.* 2023, 21080, p. 38.

hier accentverschuivingen; er zijn bij deze wijziging geen nieuwe inhouden of nieuwe normstellingen geïntroduceerd.⁶

Als het gaat om het aanduiden van aard, aanleiding en gevolg van de herstelopdracht als zodanig zijn de onderzoekskaders per 1 augustus 2023 niet bijgesteld.

Eerdere edities van de onderzoekskaders

Zoals al aangestipt is het werken met ‘de herstelopdracht’ geen nieuw fenomeen. Ook in eerdere versies van de onderzoekskaders is aangegeven dat herstelopdrachten mogelijk zijn.

In het Onderzoekskader 2017 is bijvoorbeeld – duidelijker dan in editie 2021/2023 - aangegeven in welke gevallen een herstelopdracht wordt gegeven. Dit gebeurt:

- als men op een standaard of het bovenliggende kwaliteitsgebied ‘onvoldoende’ scoort, in welk geval de herstelopdracht en de afspraak over het herstelonderzoek in het rapport worden opgenomen;
- als de alleen de standaard ‘onvoldoende’ is; de herstelopdracht wordt dan ook in het rapport vermeld, maar er volgt geen herstelonderzoek;
- dat laatste gebeurt ook niet als er enkel een tekortkoming in de naleving van een deugdelijkheidseis wordt geconstateerd en daarop een herstelopdracht in het rapport wordt vermeld, maar de score op de standaard voldoende is.

Een herstelonderzoek volgt altijd als een school een oordeel ‘zeer zwak’ of ‘onvoldoende’ krijgt, en als sprake is van onvoldoende kwaliteitszorg of financieel beheer door het schoolbestuur.

Ook in de editie 2017 wordt vermeld dat als herstel niet of onvoldoende plaatsvindt, escalatie van het toezicht plaatsvindt. “Dit heeft tot doel te bewerkstelligen dat het bestuur alsnog en zo snel mogelijk de tekortkoming(en) herstelt. We maken daarbij gebruik van interventies die de druk op herstel doen toenemen, zoals een bestuursgesprek waarin we bijvoorbeeld prestatieafspraken vastleggen.”⁷

In de editie 2012 van de onderzoekskaders zien we dat laatste eveneens terug: als geen of te weinig gevolg wordt gegeven aan de herstelopdracht, dan volgen escalatiestappen. “De precieze inhoud van die escalatiestappen is afhankelijk van de wettelijke regel die overtreden wordt. De ultieme maatregel is een sanctiemogelijkheid door de minister. Element in de escalatie is ook het toekennen van een aangepast arrangement voor de naleving. Dit arrangement zal zichtbaar zijn op de toezichtkaart.”⁸

Uit het voorgaande volgt dat de herstelopdracht anno 2023 past in een traditie dat de Inspectie deze geeft als zij een tekortkoming in de borging van basiskwaliteit constateert, oftewel als de naleving van deugdelijkheidseisen voor de onderwijskwaliteit, de kwaliteitszorg en/of het financieel beheer niet op orde is. De herstelopdracht houdt volgens het Onderzoekskader 2021 in dat de school en/of het bevoegd gezag binnen een gegeven termijn de tekortkoming moet herstellen. Als dat niet of niet afdoende gebeurt, vindt - afhankelijk van ernst en omvang van de tekortkoming - escalatie plaats. Dat laatste kan inhouden dat sancties volgen.

⁶ Zie <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskader-2021-wat-is-er-veranderd/bijstelling-2023>.

⁷ *Stcrt.* 2020, nr. 36719, p. 36.

⁸ *Stcrt.* 2012, nr. 12749, p. 12.

Rechtsbescherming bij de herstelopdracht

Tegen de herstelopdracht van de Inspectie staat voor schoolbesturen geen bestuursrechtelijk rechtsmiddel open. De herstelopdracht wordt op dit moment niet gezien als een besluit zoals omschreven in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het geven van de herstelopdracht wordt daarentegen gezien als een uitvoeringshandeling van de Inspectie, binnen het kader van haar taken en bevoegdheden (zie ook hierna) en zoals hiervoor beschreven in de onderzoekskaders.⁹

Dat er geen bestuursrechtelijk rechtsmiddel open staat, houdt in dat het schoolbestuur tegen de herstelopdracht geen bezwaar bij het bestuursorgaan kan aantekenen, noch aansluitend in beroep kan gaan bij de bestuursrechter. Dit betekent echter niet dat aan de inzet van het instrument in het geheel geen juridische normering is verbonden.

Uit artikel 3:1 lid 2 Awb volgt namelijk ten eerste dat op handelingen van bestuursorganen niet zijnde besluiten, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals beschreven in Afdeling 3.2 Awb van toepassing zijn. Het betreft daarbij onder meer het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel. Ten tweede volgt uit artikel 3:14 Burgerlijk Wetboek (BW) dat een bestuursorgaan bevoegdheden niet mag uitoefenen in strijd met geschreven of ongeschreven regels van het publiekrecht, waaronder het brede bereik van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.¹⁰ Eén van die beginselen betreft het zogeheten legaliteitsvereiste, dat hierna nog aan de orde zal komen.

Tegen deze achtergrond en mede omdat in geval van een herstelopdracht voor het bevoegd gezag van de school de toegang tot de bestuursrechter is afgesloten (want: geen Awb-besluit), staat nog wel de gang naar de burgerlijke rechter open. De rechtsvordering zou dan kunnen worden ingesteld op grond van onrechtmatige daad (art. 6:162 BW).

2.2. TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VOLGENS DE WOT

In dit hoofdstuk kijken we naar de vraag hoe een rechtmatig verstrekte herstelopdracht kan worden omschreven. Daarvoor is het nodig niet alleen naar het Onderzoekskader 2021 te kijken, maar ook naar de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). Het onderzoekskader is immers zoals aangegeven enkel een beleidsregel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, laat staan een formele wet. Daarmee ontstaat de vraag of en in hoeverre de WOT voorziet in een wettelijke grondslag voor de Inspectie om het instrument van de herstelopdracht te kunnen inzetten.

De WOT dateert uit het jaar 2002, hetgeen niet inhoudt dat daarvoor geen sprake was van toezicht door de Inspectie. Voor dat jaar waren de taken en bevoegdheden van de Inspectie opgenomen in de afzonderlijke sectorwetten. In 2002 zijn deze bepalingen geïntegreerd en geharmoniseerd opgenomen in één bovensectorale onderwijswet: de WOT.

Nu gaat het in het kader van dit onderzoek te ver om de gehele totstandkomingsgeschiedenis van de WOT en alle ontwikkelingen nadien gedetailleerd te bespreken. Daarvoor wordt de lezer verwezen naar andere bronnen.¹¹ Wel van belang is op te merken dat vanaf 2002 de Inspectie – kort gezegd – de opdracht had toe te zien op ‘onderwijskwaliteit’ en deze kwaliteit tevens te bevorderen. Daarop ontstond vanuit het onderwijsveld in toenemende mate kritiek. Vooral omdat dit type toezicht inhield dat de onderwijskundige beoordeling van het onderwijs door een inspecteur lang niet altijd was terug te voeren op een wettelijke norm. Deze kritiek was begin 2014

⁹ Zie ook De Boer 2021, p. 263-266; Huisman 2013, p. 11; Nolen 2022, par. 2.7.

¹⁰ Vermeulen 2024, p. 40; De Boer 2012, p. 238.

¹¹ Zie onder meer De Boer 2021; Onderwijsraad 2022.

aanleiding voor Tweede Kamerlid Bisschop (SGP) om te komen met het initiatiefwetsvoorstel voor een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht, later ook wel aangeduid als de Wet Bisschop c.s..¹²

In zijn voorstel geeft hij aan dat “leraren en schoolleiders een zeer sterke behoefte hebben aan een eigen pedagogisch-didactische ruimte waarbinnen zij zelf handen en voeten kunnen geven aan goed onderwijs. Professionals hebben recht op die vrije ruimte, zoals ook tot uitdrukking komt in het regeerakkoord en de regeringsverklaring. Deze professionele vrijheid is bovendien een belangrijke slagader van artikel 23 van de Grondwet, en uitdrukkelijk niet alleen voor zover het bijzonder onderwijs betreft. Bescherming van de beroepsmatige vrijheid van leraren heeft diepe wortels. De initiatiefnemer vindt dat deze vrijheid beter beschermd moet worden.”¹³ Hij geeft voorts aan dat de actieve bescherming van de professionele vrijheid anno 2014 onvoldoende gestalte krijgt. “In plaats dat de inspectie zich allereerst oriënteert op de wettelijke deugdelijkheidseisen die relevant zijn voor de kwaliteit, is de situatie juist omgekeerd. De inspectie formuleert eerst haar eigen visie op kwaliteit en bekommert zich niet genoeg om de wet.”¹⁴ Tegen deze achtergrond stelt hij een grondige wijziging voor in de taken en bevoegdheden van de Inspectie.

Het initiatiefvoorstel is na indiening op grond van onder meer adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State en de Onderwijsraad aangepast. De versie van september 2015 is uiteindelijk plenair behandeld en zowel in de Tweede als Eerste Kamer met grote meerderheid aangenomen. De Wet Bisschop c.s. is in augustus 2017 in werking getreden.¹⁵ Na de Wet Bisschop c.s. zijn tot op heden geen fundamentele wijzigingen aangebracht in de WOT. Anders gezegd: de bedoeling van de wetgever voor wat betreft de taken en bevoegdheden van de Inspectie komt in meest recente vorm in dit initiatiefwetsvoorstel tot uiting.

Taken en bevoegdheden: de hoofdlijn¹⁶

De hoofdlijn van de voorschriften die zien op de taken en bevoegdheden in de WOT, voor zover relevant voor onderhavig onderzoek, is opgenomen in de artikelen 3, 11, 13 en 20 WOT.

In artikel 3 WOT staan de taken als zodanig vermeld. De Inspectie ziet volgens lid 1 sub a onder 1 ten eerste toe op de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften. Daarnaast is in lid 1 sub b onder 1 bepaald dat zij de ontwikkeling, in het bijzonder de kwaliteit, bevordert. Dit onderscheid in twee taken beoogt volgens de wetgever duidelijk te maken dat “conform de regeling voor andere toezichthouders en de Algemene wet bestuursrecht (artikel 5:11) het toezicht zich enkel (richt) op de naleving van wettelijke voorschriften. Voor zover de betrokkenheid van de inspectie verder strekt dan de wettelijke voorschriften wordt gesproken van de kwaliteit van het onderwijs. Dit ziet op de stimulerende taak van de inspectie. Afhankelijk van de vraag of in de wet sprake is van de naleving van wettelijke voorschriften of ook het stimuleren van de kwaliteit van het onderwijs, wordt gesproken van het toezicht respectievelijk de taakuitoefening van de inspectie.”¹⁷

In artikel 11 WOT staat beschreven hoe het regulier onderzoek van de Inspectie ten behoeve van haar taken vorm en inhoud krijgt. In het eerste lid is bepaald dat het onderzoek kan leiden tot een

¹² *Kamerstukken II 2013/14*, 33 862, nrs. 1-3. Kamerleden Van Meenen (D66) en Rog (CDA) hebben zich nadien als initiatiefnemers bij het voorstel aangesloten.

¹³ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 862, nr. 3, p. 3.

¹⁴ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 862, nr. 3, p. 7.

¹⁵ *Stb.* 2016, 179.

¹⁶ Zie voor een uitgebreider beschrijving: De Boer 2021, hoofdstuk 6.

¹⁷ *Kamerstukken II 2014/15*, 33 862, nr. 12, p. 16.

oordeel over de naleving van wettelijke voorschriften, en tot het bekend maken van haar *bevindingen* over de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs aan de instelling.

Dit onderscheid heeft tijdens de parlementaire behandeling accent gekregen door onder meer de motie van Eerste Kamerleden Schalk c.s.. Daarin wordt de regering verzocht bij het vaststellen van de onderzoekskaders (zie hierna) te waarborgen dat het onderscheid tussen controleren ('toezicht houden') en stimuleren doorwerkt, "in die zin dat oordelen enkel gebaseerd zijn op het wel of niet voldoen aan wettelijke voorschriften, en niet op eigen inzichten van de inspectie."¹⁸ Ook deze motie is met grote meerderheid van stemmen aangenomen. Uitgangspunt is dan ook dat de wetgever dit onderscheid in artikel 11 WOT nadrukkelijk zo heeft gewenst en dat dit overeenkomstig dient door te werken in de uitvoering van de inspectietaken.

Artikel 13 WOT bevat de wettelijke grondslag voor de *onderzoekskaders* van de Inspectie: de minister stelt op voordacht van de Inspectie kaders vast voor de werkwijze van het onderzoek. In deze kaders wordt onderscheid aangebracht tussen de toezichtstaak en de stimulerende taak van de Inspectie.

De oordelen en bevindingen van de Inspectie worden uiteindelijk op grond van artikel 20 WOT opgeschreven in een *inspectierapport*. De Inspectie bespreekt een concept-versie van het rapport met het bevoegd gezag van de school. Mocht dit overleg niet tot overeenstemming leiden, dan wordt de zienswijze van het bevoegd gezag in de bijlage bij de vastgestelde rapportage opgenomen. Mocht het oordeel luiden dat de school 'zeer zwak' is, dan wordt op grond van artikel 20 zesde lid WOT het vastgestelde rapport beschouwd als een Awb-besluit.

Op grond van artikel 21 WOT maakt de Inspectie het vastgestelde rapport openbaar. In de praktijk gebeurt dit door publicatie op haar website.

De herstelopdracht

De WOT formuleert geen bevoegdheid voor de Inspectie om herstelopdrachten te geven. Wel geeft artikel 11 lid 4 WOT aan dat als zij *oordeelt* dat sprake is van een tekortkoming in de naleving van deugdelijkheidseisen, zij na ten hoogste één jaar onderzoek verricht naar de verbeteringen die de school en/of het bestuur heeft gerealiseerd. Deze bepaling genereert de bevoegdheid voor de Inspectie om, in geval van een tekortkoming, binnen een jaar opnieuw onderzoek te verrichten naar de naleving van de betreffende deugdelijkheidseis. Anders gezegd: als de Inspectie in het kader van haar *toezichthoudende taak* oordeelt dat sprake is van een tekortkoming in de naleving van een deugdelijkheidseis, dan kan zij binnen een jaar terugkomen bij de school of het schoolbestuur om te bezien of en in hoeverre de tekortkoming is opgeheven.¹⁹

Sancties

De Inspectie kan niet zelfstandig overgaan tot het opleggen van bestuursrechtelijke sancties aan schoolbesturen. Artikel 3 tweede lid WOT bepaalt dat zij daartoe moet worden gemandateerd door de minister.²⁰ Dat laatste is gebeurd met het Organisatie- en mandaatsbesluit OCW 2008. Op grond van dat besluit kan de Inspectie tot een bepaald maximum zelf financiële sancties opleggen aan schoolbesturen, maar alleen dan als is vastgesteld dat een deugdelijkheidseis niet is nageleefd.

¹⁸ *Kamerstukken I 2015/16*, 33 862, G.

¹⁹ De Boer beschrijft in zijn proefschrift hoe in de Onderzoekskaders 2017 de herstelopdracht wordt omschreven (De Boer 2021, p. 263-264). Dit type omschrijvingen in onderzoekskaders (beleidsregels) voorzien echter niet in een formeel wettelijke grondslag.

²⁰ De Boer 2021, p. 260-262.

Over escalatieladders en interventiepyramides

Nog een laatste opmerking over deze twee termen. In discussies, documentatie en literatuur over het Inspectietoezicht wordt ook wel gesproken en geschreven over 'de escalatieladder' en 'de interventiepyramide'. Daarmee wordt dan bedoeld op schema's waarin de interventiemogelijkheden van de Inspectie richting school of bevoegd gezag in oplopende mate van ernst zijn geordend. Deze ladders of pyramides hebben echter enkel een interne status bij de Inspectie en zijn niet in gepubliceerde vorm beschikbaar. Aan de schema's komt als zodanig geen formele status toe.

2.3. DE HERSTELOPDRACHT IN BESTUURSRECHTELIJKE CONTEXT

De omschrijving van een rechtmatige herstelopdracht kan in juridisch opzicht niet louter op de onderwijswetgeving worden gebaseerd. Er dient ook gekeken te worden naar de algemeen bestuursrechtelijke context waarin het instrument wordt gebruikt, aangezien de Inspectie van het onderwijs een bestuursorgaan is. Zijn er specifieke elementen uit die bestuursrechtelijke context die meegenomen moeten worden bij de omschrijving van een rechtmatige herstelopdracht? Voor een antwoord op deze vraag wordt in deze paragraaf eerst de hoofdlijn van de algemene bestuursrechtelijke context geschetst. Daarna wordt - gegeven ook die context - de herstelopdracht in juridische termen gekwalificeerd en wordt een omschrijving gegeven van een rechtmatige herstelopdracht.

Handhaving: toezien en sanctioneren

In het bestuursrecht wordt 'bestuurlijke handhaving' omschreven als het *toezien* op de naleving van wettelijke voorschriften en het *sanctioneren* van handelingen die in strijd zijn met die voorschriften door bestuursorganen.²¹ Het sanctioneren wordt ook wel 'handhaving in enge zin' genoemd. Van belang is aan te geven dat het uiteindelijke sanctioneren het sluitstuk vormt van besturen: de wetgever stelt de norm, er vindt uitvoering plaats van datgene wat wordt beoogd, op die uitvoering wordt toezicht gehouden op de naleving van de norm, en indien nodig wordt bij overtreding van de norm gesanctioneerd.

De algemene regels rond toezicht en handhaving in enge zin zijn opgenomen in Hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht.

Daarin is bepaald dat een toezichthouder bij of krachtens wettelijk voorschrift wordt belast met het houden van toezicht op de naleving (art. 5:12 Awb). Dit behelst het actief onderzoeken of een norm wordt nageleefd.²² De toezichthouder mag alleen van zijn bevoegdheid gebruik maken voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is (art. 5:13 Awb).

Mede op grond van het toezicht is het mogelijk te komen tot sancties. Bestuurlijke sancties kunnen herstelsancties of bestraffende sancties zijn (art. 5:2 Awb).²³ De Awb onderscheidt vervolgens twee soorten herstelsancties: de last onder bestuursdwang (afdeling 5.3.1 Awb) en de last onder dwangsom (afdeling 5.3.2 Awb). Bij de last onder bestuursdwang moet de overtreding worden hersteld, onder de dreiging dat als dat niet (voldoende) gebeurt, het bestuursorgaan zelf daartoe overgaat (art. 5:21 Awb). Bij de last onder dwangsom moet een geldsom worden betaald als de overtreding niet (tijdig) wordt gesteld (art. 5:31d Awb). Een herstelsanctie kan worden opgelegd als het gevaar voor een overtreding klaarblijkelijk dreigt (art. 5:7 Awb).

²¹ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 629, mijn cursivering. Voor deze paragraaf is geput uit met name hoofdstukken 20 tot en met 22 van deze bron en uit: Sanders 2024.

²² Schlössels & Zijlstra 2017, p. 632.

²³ Voor meer details zie Sanders 2024.

De bestraffende sanctie in het bestuursrecht is de bestuurlijke boete, welke is geregeld in Afdeling 5.4.1 Awb. Een bestuurlijke boete houdt een onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom (art. 5:40); denk hierbij bijvoorbeeld aan snelheidsovertreding in het verkeer. Bestuurlijke sancties zijn besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De ontvanger van de sanctie kan daartegen bezwaar maken bij het bestuursorgaan, en kan aansluitend zo nodig (hoger) beroep bij de bestuursrechter aantekenen. Dat geldt echter op grond van de Awb-voorschriften niet voor feitelijke toezichtshandelingen van de toezichthouder.²⁴

Andere handhavinginstrumenten

Bestuurlijke sancties zijn niet de enige instrumenten waarmee een overheid kan ‘sturen’ op naleving van wettelijke voorschriften door burgers en organisaties. Voor dit verkennend onderzoek zijn in dat verband nog drie andere interventievormen relevant, namelijk de ‘waarschuwing’, ‘de enkele last’ en de categorie ‘informele handhavingsactiviteiten’.

Voordat bestuursorganen de uiteindelijke sanctie opleggen, zoals een boete of een bouwstop, wordt vaak eerst een *waarschuwing* gegeven. Tot enkele jaren terug was niet glashelder of een burger of een organisatie tegen zo’n waarschuwing kon opkomen. In 2018 heeft de ABRvS bepaald dat als de waarschuwing is gebaseerd op een wettelijk voorschrift én het geven van de waarschuwing is noodzakelijk voordat tot de sanctie wordt overgegaan, dat dan de waarschuwing een Awb-besluit is.²⁵ Anders gezegd: de waarschuwing is dan een vaststaand element van het handhavingsregime en geldt als toepassingsvoorwaarde voor het opleggen van de sanctie. Er staat dan tegen de waarschuwing de mogelijkheid van bezwaar en beroep bij de bestuursrechter open.

Verder is het mogelijk dat het bestuursorgaan aan een burger of een organisatie wél een *last* oplegt, maar zonder dat daar een dwangsom of bestuursdwang aan is verbonden. Anders gezegd: de overheid dwingt wel tot iets, maar zonder het dreigement dat anders een geldboete wordt opgelegd of dat het bestuursorgaan bij het niet uitvoeren van de last zelf tot herstel van de situatie overgaat.²⁶ Zo’n enkele last geldt niet als een bestuurlijke sanctie, maar moet blijken de wetsgeschiedenis en jurisprudentie wel gebaseerd zijn op een wettelijke grondslag. Het opleggen van de enkele last – de constatering dat sprake is van een overtreding en dat deze ongedaan moet worden gemaakt – geldt daarom wel als een Awb-besluit van het bestuursorgaan. Wordt een opdracht gegeven tot herstel, maar ontbreekt daartoe een wettelijke grondslag, dan geldt de enkele last niet als een Awb-besluit.

De ‘enkele last zonder wettelijke grondslag’ en de ‘waarschuwing die geen onderdeel is van een handhavingsregime’ komen in de buurt van wat in de literatuur gekarakteriseerd wordt als *informele handhavingsactiviteiten* van toezichthouders.²⁷ Een toezichthouder kan immers een burger of rechtspersoon ook wijzen op wet- en regelgeving en in dat licht adviseren een bepaalde activiteit niet, dan wel aangepast, uit te voeren zodat overtredingen achterwege blijven. De toezichthouder kan langs die weg in informele zin bevorderen dat voorschriften worden nageleefd. Dergelijke informele handhavingsactiviteiten kunnen als uitvoeringshandelingen gevoegd worden onder de bevoegdheid tot toezicht en gelden niet als Awb-besluiten.

Legaliteitsvereiste

Voor bestuurlijke sancties geldt dat deze alleen opgelegd kunnen worden als de overtreding en de bijbehorende sanctie in een aan de gedraging voorafgaand wettelijk voorschrift zijn omschreven

²⁴ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 644-645.

²⁵ ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1449, AB 2019/386 m.nt. R. Ortlep. Zie voorts Sanders 2024 p. 201-205.

²⁶ Sanders 2024, p. 206-207.

²⁷ De Boer 2021, p. 220; Blomberg, Jurgens & Michiels 2016, p. 17.

(art. 5:4 Awb). In deze bepaling komt het legaliteitsbeginsel tot uitdrukking. Dit beginsel geldt als steunpilaar van onze democratische rechtsstaat.²⁸

Dat er een wettelijke grondslag moet zijn voor overheidsoptreden geldt echter niet alleen bij sancties, maar ook in andere gevallen waarin sprake is van overheidsbemoeienis met het doen en laten van burgers. Dat laatste volgt het meest duidelijk uit het Methadonbrief-arrest. In deze zaak had de inspectie voor volksgezondheid aan apothekers in de regio Groningen per brief opgedragen geen methadon meer te verstrekken aan patienten van een specifieke huisarts. Deze arts verstreekte methadon op grond van zijn professioneel oordeel aan drugsverslaafden, terwijl het overheidsbeleid er nu juist op gericht was de methadonverstrekking via daartoe aangewezen instellingen te laten verlopen. De Hoge Raad oordeelde uiteindelijk dat de brief onrechtmatig was jegens de huisarts, omdat daarmee zonder wettelijke grondslag werd ingegrepen in zijn rechten als burger.²⁹

Schlössels en Zijlstra geven in lijn met het arrest aan dat overheidsoptreden dat ingrijpt in de rechten en vrijheden van particulieren een grondslag in de Grondwet of in een formele wet behoeft, op straffe van onrechtmatigheid. “Dit geldt ook (...) indien het ‘slechts’ feitelijk ingrijpen betreft. Ook als de burger (bijv. bij overeenkomst) instemt met het overheidsoptreden doet dit aan het vereiste niet af.”³⁰

Scheltema voegt hier overigens aan toe dat niet elk overheidsoptreden, waarvoor geen bevoegdheid aanwezig is, om vermeend onjuist gedrag tegen te gaan onrechtmatig zal zijn. Voor dat laatste is wat hem betreft relevant dat het gaat om een handelswijze die beladen is met ‘het gezag van de wet’ en dat het optreden daadwerkelijk en effectief ingrijpt in een burgerlijke vrijheid.³¹ Zijlstra geeft aan dat in dit verband ook het publiceren van (vermeende) overtredingen door een bestuursorgaan (‘naming and shaming’) ingrijpt in rechten en vrijheden van burgers; een wettelijke grondslag is dan vereist.³²

Kwalificatie van de herstelopdracht

Na het voorgaande mag duidelijk zijn dat de herstelopdracht van de Inspectie – hoewel met nadruk gericht op herstel - niet te kwalificeren valt als bestuursrechtelijke *sanctie*. Daarvoor ontbreekt een wettelijke grondslag waarin de herstelopdracht als mogelijke sanctie wordt genoemd. Bovendien wordt de herstelopdracht in het Onderzoekskader 2021 niet als sanctie geduid, maar wordt daarin aangegeven dat als herstel onvoldoende intreedt, aansluitend escalatie van het toezicht plaatsvindt waaruit sancties kunnen volgen.

Dat laatste zou aanleiding kunnen zijn om de herstelopdracht te kwalificeren als bestuursrechtelijke *waarschuwing*. In juridisch opzicht is dat echter niet aan de orde omdat, gelet op de jurisprudentie, ook dan is vereist dat de herstelopdracht moet zijn voorzien van een duidelijke formeel wettelijke grondslag én dat het zonder waarschuwing niet mogelijk moet zijn tot sancties over te gaan. Dat is niet het geval, aangezien immers ook sancties kunnen worden opgelegd zonder voorafgaande herstelopdracht. Daarmee vervalt de mogelijkheid de herstelopdracht als bestuursrechtelijke waarschuwing te kwalificeren.

²⁸ Scheltema 1989. Schlössels en Zijlstra (2017, p. 98-99) maken onderscheid tussen het legaliteitsvereiste (de eis van positief rechtelijk voorschrift) en het legaliteitsbeginsel (beginsel van de democratische rechtsstaat).

²⁹ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 98-102.

³⁰ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 101.

³¹ HR 27 juni 1986, NJ 1987/898 m.nt. M. Scheltema.

³² Zijlstra 2012, paragraaf 3.3 Het legaliteitsvereiste.

Een volgende optie zou kunnen zijn de herstelopdracht te kwalificeren als *enkele last*. Echter, ook deze valt af aangezien zoals eerder vermeld de wet het instrument niet als een door de Inspectie mogelijk op te leggen last voor het bevoegd gezag van de school benoemt.

Daarmee resteert voor de juridische kwalificatie van de herstelopdracht enkel nog de categorie *informele handhavingsactiviteit*. Het behoeft geen discussie dat de Inspectie als toezichthouder met een herstelopdracht de naleving van deugdelijkheidseisen wil bevorderen. Of de herstelopdracht ook gekarakteriseerd moet worden als ‘een informeel advies’, moet echter worden betwijfeld. Het bevoegd gezag van de school zal immers wel degelijk gevolg moeten geven aan de opdracht, aangezien anders de kans op ‘escalatie’ van handhaving ontstaat. In deze zin gaat de herstelopdracht in de praktijk wel degelijk gepaard met een last, die dient te worden opgevolgd. Hiermee komt hetgeen hiervoor is geschreven over het legaliteitsvereiste ten tonele. Een overheidsoptreden dat ingrijpt in activiteiten van burgers of rechtspersonen dient te voorzien zijn van een wettelijke grondslag als dit optreden beladen is met ‘het gezag van de wet’ en het optreden daadwerkelijk en effectief ingrijpt in een burgerlijke vrijheid; onder ‘ingrijpen’ valt tevens het publiceren van (vermeende) overtredingen.

De herstelopdracht kan kortom gekwalificeerd worden als een informele handhavingsactiviteit, waarbij het echter voor de rechtmatigheid ervan van belang is dat deze activiteit is voorzien van een wettelijke grondslag.

Een rechtmatige herstelopdracht

Voor een rechtmatige herstelopdracht is het van belang dat deze wordt gegeven op basis van en binnen de kaders van de wet. Hoewel de WOT niet expliciet in het instrument voorziet, is er zoals hiervoor aangegeven wel een mogelijkheid deze in indirecte zin te lezen in artikel 11 lid 4 WOT. Daarin wordt de mogelijkheid gegeven dat als de Inspectie *oordeelt* dat een deugdelijkheidseis door een school en/of schoolbestuur niet wordt nageleefd, zij binnen een jaar opnieuw onderzoek mag doen.

Gelet op het voorgaande dient bij het geven van een herstelopdracht het legaliteitsvereiste in acht te worden genomen, aangezien de herstelopdracht een kwalificatie behelst van een gezaghebbend bestuursorgaan, i.c. de Inspectie, die wordt gepubliceerd in een openbaar toegankelijk rapport op de website; de opdracht en publicatie ervan grijpen voorts in in het doen en laten van de school en/of het schoolbestuur aangezien er ontegenzeggelijk een plicht tot handelen in een door de Inspectie aangegeven richting uit voortvloeit.

Dit houdt in dat de inzet van het instrument gebaseerd moet zijn op het *oordeel* van de Inspectie dat sprake is van *niet-naleving* van een deugdelijkheidseis uit een sectorale onderwijswet. De inzet van het instrument kan daarmee enkel worden gebruikt binnen de *toezichthoudende taak* van de Inspectie, en enkel gebaseerd zijn op het wel of niet voldoen aan de deugdelijkheidseis in kwestie. De inzet van het instrument is onrechtmatig als deze niet is terug te voeren op niet-naleving van de deugdelijkheidseis waarop de herstelopdracht is gebaseerd.

2.4. TUSSENCONCLUSIE

Wanneer kan gegeven de juridische context de herstelopdracht rechtmatig worden gegeven? Na het voorgaande kan deze deelvraag als volgt worden beantwoord.

De herstelopdracht kan in bestuursrechtelijke zin worden gekwalificeerd als een informele handhavingsactiviteit. Dat betekent echter niet dat de Inspectie deze ‘zomaar’ kan geven. Uit het legaliteitsvereiste volgt namelijk dat de juridische basis voor de inzet ervan gelegen moet zijn in het *oordeel* van de Inspectie dat sprake is van *niet-naleving* van een deugdelijkheidseis uit een sectorale onderwijswet. De inzet van het instrument kan enkel gebruikt worden binnen de *toezichthoudende*

taak van de Inspectie, en moet daarmee gebaseerd zijn op het wel of niet voldoen aan de deugdelijkheidseis in kwestie. Deze inzet is onrechtmatig als deze niet is terug te voeren op niet-naleving van de deugdelijkheidseis waarop de herstelopdracht is gebaseerd.

Hiermee is een omschrijving gegeven van de (on)rechtmatige inzet van de herstelopdracht door de Inspectie.

Deze omschrijving laat onverlet de mogelijkheid dat de Inspectie op onderwijskundige gronden opvattingen heeft over de kwaliteit van het onderwijs op een school en/of de wijze waarop het schoolbestuur de onderwijsorganisatie bestuurt. Deze opvattingen kunnen systematisch tot stand komen op basis van een overzichtelijk onderzoekskader, en als bevindingen worden gerapporteerd in de onderzoeksrapportages. Zij maken daarmee onderdeel uit van de stimulerende taak van de Inspectie. Het is juridisch echter niet rechtmatig om een school of een schoolbestuur op grond van deze bevindingen door middel van een herstelopdracht te dwingen tot 'herstel' van een bepaalde situatie.

3. DE HERSTELOPDRACHT IN BEELD

Welke herstelopdrachten zijn in 2023 door de Inspectie gegeven aan scholen en schoolbesturen in het funderend onderwijs? In dit hoofdstuk wordt het antwoord op deze deelvraag beschreven. In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de herstelopdrachten op schoolniveau; in paragraaf 3.2 volgt een beschrijving van de herstelopdrachten op bestuursniveau. Het hoofdstuk sluit in paragraaf 3.3 af met een tussenconclusie.

3.1. HERSTELOPDRACHTEN OP SCHOOLNIVEAU

Bij het komen tot een selectie van Inspectierapportages is als volgt te werk gegaan. Allereerst zijn van de website van de Inspectie medio januari 2024 de excel-bestanden gedownload waarin informatie staat over verrichtte onderzoeken bij scholen respectievelijk schoolbesturen.³³ Deze twee bestanden zijn benoemd als 'bronbestanden januari 2024'.

In het excelbestand met informatie over onderzochte scholen is eerst een selectie gemaakt van alle rapportages die in 2023 zijn vastgesteld, op grond van onderzoeken bij *basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs*. Scholen voor speciaal onderwijs en scholen in het buitenland zijn buiten de selectie gehouden om het verkennend onderzoek enigszins in omvang te beperken.

Deze selectie is vervolgens geordend op datum: van januari tot en met december. Uit de daaruit resulterende lijst is elke eerste school van een set van tien geselecteerd. Aldus zijn in totaal 38 schoolrapportages geselecteerd, waarvan 36 basisonderwijs en 2 speciaal basisonderwijs.

Bij 11 van deze 38 scholen is sprake van een rapportage op basis van een herstelonderzoek; bij 27 is sprake van een 'regulier' kwaliteitsonderzoek.

Eenzelfde werkwijze is toegepast om te komen tot een selectie van scholen voor voortgezet onderwijs (vo). Eerst zijn rapportages geselecteerd die in 2023 zijn vastgesteld op grond van onderzoek bij vo-scholen; scholen voor voortgezet speciaal onderwijs zijn buiten de selectie gehouden. Deze rapportages zijn geordend op datum: van januari tot en met december. Elke eerste van een set van tien rapportages is geselecteerd. Dit heeft een selectie van in totaal 18 rapportages opgeleverd, waarvan: 3 vwo, 7 havo, 5 vmbo en 3 praktijkonderwijs. In 3 van de 18 geselecteerde gevallen is sprake van een herstelonderzoek; de andere 15 cases zijn 'reguliere' kwaliteitsonderzoeken.

Hierna wordt eerst ingegaan op de relatie tussen aantal gegeven herstelopdrachten en het oordeel van de Inspectie over de school (3.1.1). Daarna wordt beschreven hoe de herstelopdrachten inhoudelijk opzicht gecategoriseerd en beschreven kunnen worden (3.1.2).

³³ Deze excelbestanden zijn te vinden op <https://www.onderwijsinspectie.nl/trends-en-ontwikkelingen/documenten/data-bestanden/2024/01/04/oordelen-1-januari-2024>.

3.1.1. HERSTELOPDRACHTEN OP SCHOOLNIVEAU NAAR OORDEEL

In de set van 38 schoolrapportages *primair onderwijs* bevinden zich 20 scholen die het oordeel 'voldoende' krijgen. Daarnaast krijgen 17 scholen het oordeel 'onvoldoende' of 'zeer zwak'; één school krijgt als oordeel 'goed'. Dat laatste was tot 1 augustus 2023 nog een mogelijkheid; inmiddels is die optie geschrapt.³⁴ Zie voor deze verdeling ook tabel 3.1.³⁵

Tabel 3.1 Geselecteerde PO-scholen naar type oordeel

	Aantal	Percentage
Goed	1	3%
Voldoende	20	53%
Onvoldoende	9	24%
Zeet zwak	8	21%
Totaal	38	100%

Op basis van de Inspectierapportages is per school geteld *hoeveel* herstelopdrachten de school in kwestie heeft gekregen. Deze aantallen per school zijn vervolgens gerasterd naar type oordeel. De uitkomst staat vermeld in tabel 3.2.

Tabel 3.2 Frequentie van aantal herstelopdrachten per PO-school naar type oordeel

#	Goed	Voldoende	Onvoldoende	Zeet zwak	Subtotaal
0	1	11			12
1		3			3
2			1		1
3		1	3		4
4		1	3		4
5				2	2
6		1	1	1	3
7		1	2	1	4
8				1	1
9		1		1	2
10				1	1
11				1	1
Totaal	1	19	10	8	38

De ene school die als oordeel 'goed' kreeg, heeft 0 herstelopdrachten gekregen. Eén school die als oordeel 'zeer zwak' kreeg, kreeg 11 herstelopdrachten mee, enzovoorts.

U ziet in deze tabel kortom dat zich een verband aftekent tussen het oordeel en het aantal herstelopdrachten: naar mate het oordeel over de school lager uitpakt, ligt het aantal verstrekte herstelopdrachten in de betreffende onderzoeksrapportage hoger, en omgekeerd.

Bij dit alles moet voor de volledigheid nog het volgende worden gemeld. Van de 38 schoolrapportages betreft het in deze steekproef 11 gevallen met een 'herstelonderzoek'. Van deze 11 zijn er 8 scholen die nu een 'voldoende' krijgen en geen herstelopdrachten meer ontvangen.

³⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 200-VIII, nr. 188.

³⁵ In onderzoekstechnische zin moet hierbij worden vermeld dat deze verdeling niet representatief kan worden geacht voor het totaal aan in 2023 verstrekte oordelen in de categorieën voldoende, onvoldoende en zeer zwak. Het komen tot zo'n representatief beeld is niet het doel van dit onderzoek.

In de selectie met schoolrapportages *voortgezet onderwijs* zitten geen scholen met een oordeel 'zeer zwak'. Wel zeven scholen met het oordeel 'onvoldoende', zeven met 'voldoende' en vier met 'goed' (zie tabel 3.3).³⁶

Tabel 3.3 Geselecteerde VO-scholen naar type oordeel

	Aantal	Percentage
Goed	4	22%
Voldoende	7	39%
Onvoldoende	7	39%
Zeet zwak	0	0%
Totaal	18	100%

Ook als we deze set van 18 rapportages en oordelen rasteren naar aantallen herstelopdrachten per school, wordt een relatie zichtbaar tussen oordeel en aantal gegeven herstelopdrachten (tabel 3.4). Scholen uit deze set met een oordeel 'onvoldoende', krijgen minimaal 2, maximaal 6 herstelopdrachten mee. Scholen met een oordeel 'voldoende' krijgen vaker geen, of minder herstelopdrachten. De vier scholen die 'goed' worden beoordeeld krijgen geen opdrachten of hooguit één opdracht mee.

Tabel 3.4 Frequentie van aantal herstelopdrachten per VO-school naar type oordeel

#	Goed	Voldoende	Onvoldoende	Zeet zwak	Subtotaal
0	3	3			6
1	1	1			2
2		1	1		2
3		1	2		3
4			2		2
5		1	1		2
6			1		1
Totaal	4	7	7	0	18

Ook bij deze tabel de opmerking dat in deze set drie scholen zitten met een herstelonderzoek; dit zijn tevens de drie scholen die in de tabel staan vermeld onder 'voldoende' en '0 herstelopdrachten'

3.1.2. HERSTELOPDRACHTEN OP SCHOOLNIVEAU NAAR ONDERWERP

Aansluitend aan het 'tellen' van de opdrachten op schoolniveau is gekeken naar de onderwerpen waarop de herstelopdrachten betrekking hadden. Uiteindelijk bleken de opdrachten in te delen in vier categorieën, die u in de tabellen 3.5 (primair onderwijs) en 3.6 (voortgezet onderwijs) vermeld ziet staan.

Tabel 3.5 Aantal gegeven herstelopdrachten PO scholen naar onderwerp

Onderwerp	Aantal	Percentage
Kwaliteitszorg	27	20%
Ononderbroken ontwikkelingsproces	25	19%
Burgerschap	21	16%
Overige	62	46%
Totaal	135	100%

³⁶ Zie ook de kanttekening bij tabel 3.1.

Veel herstelopdrachten aan de scholen in het *primair onderwijs* hadden betrekking op door de Inspectie geconstateerde gebreken in het 'stelsel van kwaliteitszorg', gevolgd door feiten in de zorg voor het 'ononderbroken ontwikkelingsproces' van leerlingen en door gebreken in het voldoen aan de 'burgerschapsopdracht'.

De categorie 'overig' laat een veelheid aan onderwerpen zien: van omissies in de schoolgids, het schoolplan en/of het managementstatuut, tot onduidelijkheden in het veiligheidsbeleid van de school en in de registratie van leerlingen met een ontwikkelingsperspectief (opp). Deze categorie is binnen het bestek van deze verkenning te divers om nader uit te werken en komt in het navolgende dan ook niet meer terug.

Tabel 3.6 Aantal gegeven herstelopdrachten VO scholen naar onderwerp

Onderwerp	Aantal	Percentage
Ononderbroken ontwikkelingsproces	9	21%
Burgerschap	7	17%
Kwaliteitszorg	7	17%
Remedie onderwijsachterstanden	5	12%
Overige	14	44%
Totaal	42	100%

Ook voor de bestudeerde rapportages van scholen voor *voortgezet onderwijs* zien we veel herstelopdrachten op de thema's 'ononderbroken ontwikkelingsproces', 'burgerschapsopdracht' en 'kwaliteitszorg' (zie tabel 3.6). Bij deze scholen zien we verder dat ook vrij veel herstelopdrachten worden gegeven op het onderwerp 'inventariseren en remediëren van onderwijsachterstanden'. Net als in het primair onderwijs laat de categorie 'overige' een grote diversiteit zien. Het kan gaan om onduidelijke informatieverstrekking over het gebruik van laptops in de school, maar ook om gebreken in de samenstelling van examencommissies en in de inhoud van het schoolplan. Ook hier geldt dat deze categorie te divers is om in het bestek van deze verkenning verder uit te werken.

Om iets meer zicht te geven op de inhoud achter deze labels, volgt hieronder een nadere beschrijving van de herstelopdrachten die zijn gegeven op de thema's ononderbroken ontwikkelingsproces, kwaliteitszorg en burgerschap. Deze beschrijving is neutraal van aard, in die zin dat deze enkel samenvat wat de Inspectie in de rapportages over deze thema's aangeeft en welke wetsartikelen daarbij worden vermeld. De juridische weging van deze herstelopdrachten vindt plaats in het volgende hoofdstuk.

Ononderbroken ontwikkelingsproces

De herstelopdrachten die gaan over dit thema worden in de schoolrapportages voor het *primair onderwijs* aan uiteenlopende standaarden uit het onderzoekskader gekoppeld. Zij worden gerelateerd aan de standaarden aangaande zowel Aanbod (OP1), Zicht op ontwikkeling (OP2), Pedagogisch-didactisch handelen (OP3), als aan de standaarden Visies, ambities en doelen (SKA1) en Uitvoering en kwaliteitscultuur (SKA2). In een vijftal gevallen wordt hierbij opgemerkt dat de school op de standaard als zodanig **wel 'voldoende' scoort maar dat toch een herstelopdracht volgt omdat niet of niet voldoende wordt voldaan aan artikel 8 lid 1 en/of artikel 2 WPO.**

In de herstelopdrachten staat vervolgens vaak dat het **onderwijs onvoldoende is afgestemd** op de ontwikkeling en/of de onderwijsbehoeften van de leerlingen. Daarbij wordt vermeld dat dit niet in lijn is met artikel 8, lid 1, 4 of 9 en/of met artikel 45b eerste lid WPO.

Andere herstelopdrachten binnen dit thema gaan over de constatering dat de onderwijsdoelen van de school **te weinig toetsbaar zijn of dat te weinig analyse** van leerresultaten plaatsvindt. Blijkens de rapportages wordt daarvoor de grondslag gevonden in artikel 8, lid 1 en 8 WPO, artikel 10 WPO, artikel 12 lid 1 en 2 WPO en/of in artikel 40a WPO.

Een laatste grond voor deze herstelopdrachten wordt gevonden in de omstandigheid dat de school **te weinig stuurt op kwaliteit**, en daarmee onvoldoende zorgt voor een ononderbroken ontwikkelingsproces, waarbij wordt gerefereerd aan artikel 10 en artikel 12 WPO.

In de schoolrapportages *voortgezet onderwijs* worden de herstelopdrachten op dit thema verbonden aan de standaarden OP2 en OP3. In deze rapportages komt het niet voor dat de standaard voldoende wordt beoordeeld, maar dat **tóch** een herstelopdracht op dit thema volgt. De herstelopdrachten op dit thema worden in deze rapportages onder meer gebaseerd op de constatering dat de school **onvoldoende werk maakt** van de zorg voor een ononderbroken ontwikkelingsproces zoals bedoeld in artikel 1.4 tweede lid WVO 2020. Meer inhoudelijk wordt daarbij in enkele gevallen opgemerkt dat het **zicht op begeleiding en/of de remedierende aanpak** van de school tekort schiet, waarbij naast genoemd artikel ook wordt verwezen naar artikel 2.34 WVO 2020, of dat de **afstemming van het onderwijs** op de ontwikkeling en onderwijsbehoeften van leerlingen te wensen overlaat, waarbij wordt verwezen naar artikel 2.2 eerste lid WVO 2020.

Kwaliteitszorg

In de schoolrapportages voor het *primair onderwijs* worden de herstelopdrachten op dit thema verbonden aan de standaarden Visie, ambitie en doelen (SKA1), Uitvoering en kwaliteitscultuur (SKA2) en Evaluatie, verantwoording en dialoog (SKA3). In drie gevallen wordt de standaard in kwestie **wel als voldoende beoordeeld, maar volgt toch een herstelopdracht**.

In die gevallen dat het overall oordeel over de school luidt 'zeer zwak', wordt de herstelopdracht op dit thema niet direct gerelateerd aan een standaard maar wordt in het algemeen geoordeeld dat **het bestuur niet voldoet aan de zorg voor kwaliteit** op de school, waarbij wordt verwezen naar artikel 10a WPO. Een dergelijke meer formele constatering wordt in de schoolrapportages ook gemaakt als het overall oordeel over de school 'onvoldoende' luidt, waarbij wordt verwezen naar artikel 10 of 10a WPO.

Meer inhoudelijke gronden van deze herstelopdrachten zijn: **er is geen of onvoldoende kwaliteitszorg**, volgens de rapportages blijkende uit onder meer het ontbreken van (toetsbare) doelen voor (goed) onderwijs, het ontbreken van evaluatie of borging op een kwaliteitscyclus, het ontbreken van een collectief kwaliteitsbesef (art. 10 en art. 12 lid 1 en lid 4 WPO), onvoldoende informatieverstrekking over kwaliteitszorg in het schoolplan of de schoolgids (art. 13 lid 1 WPO)

Ook in de schoolrapportages voor *voortgezet onderwijs* worden de herstelopdrachten op dit thema verbonden aan de standaarden SKA1, SKA2 of SKA3. Het komt het niet voor dat de standaard als zodanig voldoende wordt beoordeeld, maar dat **tóch** een herstelopdracht op dit thema volgt. De inhoudelijke grond voor de herstelopdrachten zijn blijkens de rapportages gelegen in een **onvoldoende (uitvoering geven aan de) zorg voor kwaliteit en/of het ontbreken van een adequate monitoring- en evaluatiesystematiek**. Daarbij wordt gewezen op de artikelen 2.87, 2.90 en/of 2.91 WVO 2020.

Burgerschap

De herstelopdrachten in de schoolrapportages *primair onderwijs* die gaan over 'burgerschap' worden gerelateerd aan de standaarden Basisvaardigheden (OP0), Aanbod (OP1) of Visie, ambitie en doelen (SKA1).³⁷ In 11 gevallen wordt de **standaard zelf als voldoende beoordeeld, maar volgt toch een herstelopdracht** op dit thema. In één geval wordt aangegeven dat **de standaard OP0 nog niet beoordeeld wordt, maar dat toch een herstelopdracht volgt**.

De herstelopdrachten worden overigens veelal gebaseerd op de constatering dat **het aangeboden 'burgerschapsonderwijs' of 'onderwijs in burgerschap' onvoldoende samenhangend en/of doelgericht** is. In enkele gevallen wordt daarbij opgemerkt dat de school onvoldoende burgerschap

³⁷ De standaard OP0 is met ingang van 1 augustus 2023 toegevoegd aan het onderzoekskader, zie ook hoofdstuk 2.

en sociale cohesie bevordert, of dat de school aldus een ononderbroken ontwikkeling voor wat betreft burgerschap niet of onvoldoende mogelijk maakt. De wetsartikelen waarnaar bij dit thema wordt verwezen zijn zowel artikel 8 lid 3 WPO als de artikelen 9, 10 en 12 WPO.

In de schoolrapportages *voortgezet onderwijs* worden de herstelopdrachten op dit vlak verbonden aan de standaarden OPO en SKA1 maar ook aan Schoolklimaat (VS2). Het komt het niet voor dat de standaard als zodanig voldoende wordt beoordeeld, maar dat tóch een herstelopdracht op dit thema volgt. Wel wordt in één geval opgemerkt dat de **standaard OPO zelf niet beoordeeld wordt, maar dat toch een herstelopdracht volgt**.

De inhoudelijke onderbouwing van de herstelopdrachten komt in hoofdlijn overeen met die in het primair onderwijs: **het aangeboden ‘burgerschapsonderwijs’ of ‘onderwijs in burgerschap’ is onvoldoende samenhangend en/of doelgericht** dan wel onvoldoende afgestemd op de basiswaarden. Daarbij wordt in alle gevallen verwezen naar artikel 2.2 WVO 2020.

3.2. HERSTELOPDRACHTEN OP BESTUURNIVEAU

Zoals aangegeven is ook uit het totaal van Inspectierapportages op bestuursniveau een steekproef genomen. Daarvoor is net als bij de schoolrapportages het excelbestand van 3 januari 2024 gebruikt.³⁸ In dit bestand zijn eerst alle bestuursrapportages primair respectievelijk voortgezet onderwijs geselecteerd die blijken dit bestand in 2023 zijn vastgesteld. Deze selectie is geordend op datum. Vervolgens is uit deze lijst voor het *primair onderwijs* elk tiende schoolbestuur op de lijst geselecteerd; voor het *voortgezet onderwijs* is gekozen voor elk vijfde schoolbestuur.³⁹ Aldus zijn 15 bestuursrapportages primair onderwijs in dit onderzoek betrokken, waarvan het in drie gevallen om een herstelonderzoek gaat. Voor het voortgezet onderwijs omvat het onderzoek 14 bestuursrapportages, waarvan het eveneens in drie gevallen een herstelonderzoek betreft.

Hierna wordt eerst ingegaan op de relatie tussen aantal gegeven herstelopdrachten en het oordeel van de Inspectie over het bestuur (3.2.1). Aansluitend wordt ingegaan op de inhoud van de gegeven herstelopdrachten (3.2.2).

3.2.1. HERSTELOPDRACHTEN OP BESTUURNIVEAU NAAR OORDEEL

De 15 in dit onderzoek betrokken schoolbesturen in het *primair onderwijs* krijgen in de meeste gevallen een ‘voldoende’ (zie tabel 3.7). Eén bestuur scoort een ‘goed’ en vier besturen krijgen een ‘onvoldoende’ als oordeel mee.

Tabel 3.7 Geselecteerde PO-besturen naar type oordeel

	Aantal	Percentage
Goed	1	7%
Voldoende	10	67%
Onvoldoende	4	27%
Zeer zwak	0	
Totaal	15	100%

³⁸ Medio januari 2024 gedownload vanaf <https://www.onderwijsinspectie.nl/trends-en-ontwikkelingen/documenten/data-bestanden/2024/01/04/oordelen-1-januari-2024>.

³⁹ Voor het laatste is gekozen omdat het aantal geselecteerde VO-besturen bij ‘elke tiende’ te laag zou uitpakken.

Als de bestuursrapportages worden gerasterd naar type oordeel en het aantal in de rapportages gegeven herstelopdrachten, toont zich wederom een verband (tabel 3.8). De kans dat een bestuur drie of meer herstelopdrachten krijgt bij een oordeel 'onvoldoende', is hoger dan wanneer het bestuur als 'goed' of 'voldoende' wordt beoordeeld. In dat geval krijgt het bestuur hooguit één of enkele herstelopdrachten mee.

Tabel 3.8 Frequentie van aantal herstelopdrachten per PO-bestuur naar type oordeel

#	Goed	Voldoende	Onvoldoende	Subtotaal
0	1	2		3
1		3		3
2		3		3
3		1	1	2
4			1	1
6		1	1	2
7			1	1
Totaal	1	10	4	15

Van de drie PO-besturen met een herstelonderzoek hebben er twee een 'voldoende' gekregen en worden geen herstelopdrachten meer verstrekt.

De 14 bestuursrapportages *voortgezet onderwijs* zijn naar type oordeel gelijk verdeeld over 'voldoende' en 'onvoldoende' (zie tabel 3.9). Als deze rapportages worden gerasterd naar aantal gegeven herstelopdrachten (tabel 3.10), zien we iets minder duidelijk het verband dat in de voorgaande gevallen wel werdesignaleerd. Eén bestuur met een 'voldoende' krijgt zeven herstelopdrachten, het hoogste aantal in deze set; de meeste 'onvoldoende' schoolbesturen krijgen slechts drie herstelopdrachten.

De drie VO-besturen met een herstelonderzoek krijgen in dit geval elk drie herstelopdrachten, in combinatie met een oordeel 'onvoldoende'. Ook dit is een van het voorgaande afwijkend patroon.

Tabel 3.9 Geselecteerde VO-besturen naar type oordeel

	Aantal	Percentage
Goed	0	
Voldoende	7	50%
Onvoldoende	7	50%
Zeer zwak	0	
Totaal	14	100%

Tabel 3.10 Frequentie van aantal herstelopdrachten per VO-bestuur naar type oordeel

#	Goed	Voldoende	Onvoldoende	Subtotaal
3		2	5	7
4		1		1
5		3		3
7			1	1
8			1	1
9		1		1
Totaal		7	7	14

3.2.2. HERSTELOPDRACHTEN OP BESTUURNIVEAU NAAR ONDERWERP

Net als bij de schoolrapportages is op grond van de bestuursrapportages nagegaan op welke onderwerpen de schoolbesturen herstelopdrachten kregen. De belangrijkste categorieën staan vermeld in de tabellen 3.11 (primair onderwijs) en 3.12 (voortgezet onderwijs).

Tabel 3.11 Aantal gegeven herstelopdrachten PO besturen naar onderwerp

Onderwerp	Aantal	Percentage
Kwaliteitszorg	14	37%
Burgerschap	11	29%
Governance en jaarverslaglegging	9	24%
Overige	4	11%
Totaal	38	100%

Ingedeeld op inhoud gaan de meeste herstelopdrachten voor schoolbesturen in het *primair onderwijs* over het stelsel van kwaliteitszorg, gevolgd door gebreken in het naleven van de burgerschapsopdracht. Voorts hebben vrij veel herstelopdrachten betrekking op voorschriften rond governance en jaarverslaglegging.

In het *voortgezet onderwijs* worden op deze onderwerpen ook de meeste herstelopdrachten gegeven. Wat opvalt is dat alhier het onderwerp 'ononderbroken ontwikkelingsproces' wederom opduikt.

Tabel 3.12 Aantal gegeven herstelopdrachten VO besturen naar onderwerp

Onderwerp	Aantal	Percentage
Kwaliteitszorg	17	27%
Governance en jaarverslaglegging	14	22%
Burgerschap	7	11%
Ononderbroken ontwikkelingsproces	4	6%
Overige	22	34%
Totaal	64	100%

Hierna wordt op grond van de bestuursrapportages iets meer duiding gegeven aan de inhoud van de herstelopdrachten op de gebieden kwaliteitszorg, governance en burgerschap. Ook deze beschrijving is een samenvatting van datgene wat in de onderzochte rapportages op deze thema wordt geconstateerd; de juridische weging van de herstelopdrachten vindt plaats in hoofdstuk 4.

Kwaliteitszorg

De herstelopdrachten op dit thema aan schoolbesturen in het *primair onderwijs* worden in de rapportages gekoppeld aan de standaarden Visie, ambities en doelen (BKA1), Uitvoering en kwaliteitscultuur (BKA2) en/of Evaluatie, verantwoording en dialoog (BKA3). In drie gevallen wordt **de standaard in kwestie als voldoende beoordeeld, maar volgt toch een herstelopdracht**.

De inhoud van de gegeven herstelopdrachten ziet meestal op de constatering dat het bestuur **geen of een onvoldoende stelsel van kwaliteitszorg** heeft, het bestuur onvoldoende zicht heeft op realisatie van gestelde doelen en daarmee op kwaliteit, en/of te weinig doet aan borging of evaluatie. Hierbij wordt verwezen naar de verplichtingen van het bestuur uit hoofde van artikel 10 en artikel 12 WPO.

Ook in het *voortgezet onderwijs* worden dit type herstelopdrachten verbonden aan BKA1, BKA2 en BKA3. Het komt in deze rapportages niet voor dat de standaard als zodanig voldoende wordt beoordeeld, maar dat tóch een herstelopdracht volgt. De onderbouwing van de gegeven herstelopdrachten is veelal gelegen in de constatering van de Inspectie dat geen of onvoldoende concrete doelen worden gesteld, dat de inrichting van **het stelsel van kwaliteitszorg niet adequaat**

is en/of dat men in de uitvoering en evaluatie ervan steken laat vallen zodat bijsturing op kwaliteit niet goed mogelijk is. Hierbij baseert de Inspectie zich op artikel 2.87 en artikel 2.91 WVO 2020.

Governance en jaarverslaglegging

In de rapportages voor besturen in zowel het *primair* als het *voortgezet onderwijs* worden onder deze noemer twee soorten herstelopdrachten gegeven. Ten eerste komt het in deze rubriek veelvuldig voor dat het bestuur in kwestie met **de jaarverslaglegging niet voldoet** aan (specifieke) voorschriften uit de relevante wet- en regelgeving. Daarnaast komt het een enkele keer voor dat de herstelopdracht ziet op een gebrek in de **onafhankelijkheid van of de wijze van verantwoording door het intern toezicht**.

De herstelopdrachten op dit thema zijn kortom in veel gevallen terug te voeren op (zeer) uiteenlopende bepalingen in de regelgeving rond jaarverslaglegging. Het is binnen het bestek van deze verkenning niet mogelijk geweest al deze bepalingen na te lopen. Het thema blijft daarmee in de hierna volgende analyse verder buiten beschouwing.

Burgerschap

Als het over ‘burgerschap’ gaat worden herstelopdrachten aan besturen in het *primair onderwijs* veelal verbonden aan de standaard Visie, ambities en doelen (BKA1). In drie gevallen wordt **deze standaard bij het bestuur als voldoende beoordeeld, maar volgt toch een herstelopdracht**. Inhoudelijk zijn de opdrachten gebaseerd op de constatering dat onvoldoende duidelijk is of en hoe het burgerschapsonderwijs op de scholen vorm en inhoud krijgt, **waarmee het bestuur te weinig zorgt voor een onvoldoende samenhangend en doelgericht aanbod**. De Inspectie baseert zich daarbij op artikel 8 lid 3 WPO, maar ook op artikel 10 en 12 WPO.

In het *voortgezet onderwijs* worden de herstelopdrachten van dit type eveneens verbonden aan standaard BKA1. Wederom komt het bij deze besturen niet voor dat de standaard als voldoende wordt beoordeeld, maar het bestuur toch een herstelopdracht op dit thema krijgt. Inhoudelijk wordt de herstelopdracht burgerschap in deze sector op eenzelfde constatering gebaseerd: **het bestuur blijft achter in de zorg voor een samenhangend en doelgericht aanbod** aan burgerschapsonderwijs. Het wetsartikel dat hierbij wordt opgevoerd is artikel 2.2 WVO 2020.

3.3. TUSSENCONCLUSIE

In dit hoofdstuk is op grond van in totaal 85 Inspectierapportages, die zijn vastgesteld in 2023, de herstelopdracht aan zowel scholen als schoolbesturen in beeld gebracht.

Het hoofdstuk biedt om te beginnen inzicht in het verband tussen het Inspectieoordeel over de school respectievelijk het schoolbestuur en het aantal in een rapportage gegeven herstelopdrachten. Als een school dan wel bestuur het oordeel ‘voldoende’ of ‘goed’ krijgt, dan worden geen of slechts enkele herstelopdrachten gegeven. Het aantal loopt op naarmate het oordeel over de school of het bestuur negatiever is. Duidelijk is echter ook dat een herstelopdracht niet alleen dan wordt verstrekt als het oordeel over school of bestuur ‘zeer zwak’ of ‘onvoldoende’ luidt.

Ten tweede maakt het hoofdstuk duidelijk dat de herstelopdrachten aan scholen vaak betrekking hebben op de thema’s kwaliteitszorg, ononderbroken ontwikkelingsproces en burgerschap. Op bestuursniveau zien de herstelopdrachten meestentijds op de thema’s kwaliteitszorg, governance & jaarverslaglegging en burgerschap.

Op schoolniveau zijn verder vaak herstelopdrachten gegeven die hiervoor gecategoriseerd zijn onder het kopje 'overige'. Op bestuursniveau zien we tevens vrij veel herstelopdrachten in de categorie 'governance'. In beide gevallen vallen onder deze kopjes zeer diverse bepalingen uit de wet- en regelgeving. In het kader van deze verkenning is het, gegeven deze diversiteit, niet mogelijk gebleken al deze herstelopdrachten in de analyse te betrekken. Beide typen herstelopdrachten blijven hierna dus buiten beschouwing.

4. DE HERSTELOPDRACHT GEWOGEN

De derde deelvraag in dit verkennend onderzoek is er op gericht na te gaan of en in hoeverre de herstelopdrachten zoals hiervoor beschreven, in het licht van de uitkomst van hoofdstuk 2 als rechtmatig kunnen worden gekarakteriseerd.

Daarvoor wordt in paragraaf 4.1 eerst nagegaan welke deugdelijkheidseisen op de drie genoemde thema's de meeste relevantie hebben en wat de wetgever met deze eisen ooit heeft bedoeld. Daarna worden in paragraaf 4.2 de herstelopdrachten op deze drie thema's zoals beschreven in het vorige hoofdstuk gelegd langs de omschrijving van een rechtmatige herstelopdracht uit hoofdstuk 2.

Deze analyse richt zich kortom *enkel* op de rechtmatigheid van herstelopdrachten gegeven op de drie kernthema's.

4.1. DE DEUGDELIJKHEIDSEISEN

De Inspectie houdt in lijn met haar opdracht toezicht op de naleving van deugdelijkheidseisen door schoolbesturen. Deze eisen zijn opgenomen in de sectorale onderwijswetten, voor zover voor dit onderzoek relevant: de WPO en de WVO 2020. Daarmee ontstaat de vraag wat de wetgever heeft bedoeld met de bepalingen waarnaar in de inspectierapportages wordt verwezen, als grondslag voor de herstelopdracht? In deze paragraaf wordt op basis van de wetshistorie van de betreffende artikelen, de bedoeling van de wetgever geschetst.

Deze exercitie wordt gegeven het verkennende karakter van dit onderzoek beperkt tot de drie thema's waarop door de Inspectie vaak herstelopdrachten zijn gegeven; de categorie 'overig' en 'governance & jaarverslaglegging' blijven zoals eerder aangegeven buiten beschouwing.

4.1.1. DE ZORG VOOR EEN ONONDERBROKEN ONTWIKKELINGSPROCES

Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, worden de herstelopdrachten op dit thema op een reeks aan wetsartikelen gebaseerd. Om meer focus aan te brengen in de analyse is eerst nagegaan welke van deze artikelen het meest ter zake doen. Dit is gedaan op basis van het overzicht, opgenomen in bijlage A, in de tabellen A.1 (primair onderwijs) en tabel A.2 (voortgezet onderwijs). Hiervan uitgaande kan worden geconstateerd dat artikel 8 lid 1 WPO en artikel 1.4 WVO 2020 het meest direct betrekking hebben op de zorg voor een ononderbroken ontwikkelingsproces. De andere genoemde wetsartikelen hebben hooguit indirect een relatie met dit thema.

Wat is de bedoeling geweest van de wetgever met deze twee wetsartikelen? De meest recente interpretatie van de zorgplicht genoemd in artikel 8 lid 1 WPO en artikel 1.4 WVO 2020, treffen we aan in een nota van wijziging bij het initiatiefwetsvoorstel Bisschop c.s., waarmee het inspectietoezicht op een andere leest werd geschoeid (zie paragraaf 4.2.1).⁴⁰ Daarmee verkreeg artikel 8 lid 1 WPO, waarvan de oorsprong is gelegen in de samenvoeging van het kleuter- en lager onderwijs in de eerste helft van de jaren tachtig van de vorige eeuw, een actueler interpretatie en werd deze zorgplicht met artikel 1.4 WVO 2020 tevens ingevoerd voor het voortgezet onderwijs. De wetgever gaf ermee aan dat het onderwijsaanbod van de school zo gestructureerd moet zijn en zo moet worden aangeboden dat de leerling kan toewerken naar het niveau dat verwacht mag worden. Een behoorlijk leerproces, uitgaande van een pedagogisch-didactische visie, moet in

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2014/15, 33 862, nr. 13, p. 18-20.

beginsel mogelijk zijn. Dat betekent ook dat er zicht moet zijn op het niveau dat leerlingen (nog niet) bereiken; er moet kortom een verband zijn met het gebruik van het leerlingvolgsysteem door de school.

Dat gezegd zijnde wordt door de wetgever ook aangegeven dat de Inspectie terughoudend moet zijn in haar toezicht op deze zorgplicht; de pedagogisch-didactische keuzen zijn immers aan het bevoegd gezag, niet aan de extern toezichthouder. Verder kunnen volgens de wetgever geen eisen worden gesteld aan de frequentie waarmee leerresultaten geëvalueerd worden; daarvoor zijn immers geen (nadere) wettelijke normen bepaald.

4.1.2. DE ZORG VOOR EEN STELSEL VAN KWALITEITSZORG

Ook de herstelopdrachten op dit thema worden in de inspectierapportages op een range aan wetsartikelen gebaseerd. In bijlage B zijn in tabel B.1 (primair onderwijs) en tabel B.2 (voortgezet onderwijs) de betreffende artikelen opgenomen en is op basis van de wetshistorie de bedoeling van de wetgever in beeld gebracht. Uitgaande van de wetstekst en de wetshistorie zijn de volgende wetsartikelen direct relevant als het gaat om het stelsel van kwaliteitszorg: artikel 10 en 10a WPO, artikel 12 eerste en vierde lid WPO en de artikelen 2.87 en 2.91 WVO 2020. De andere wetsartikelen waaraan in de onderzoeksrapportages wordt gerefereerd hangen hooguit indirect samen met de zorgplicht voor een stelsel van kwaliteitszorg.

Ten aanzien van artikel 10a WPO geldt dat dit artikel de definitie van ‘zeer zwakke school’ bevat.⁴¹ Deze definitie is gelaagd, in die zin dat een zeer zwakke school zich kenmerkt door a) tekortschietende leerresultaten, b) de school in verband daarmee één of meerdere deugdelijkheidseisen niet naleeft en c) de school in ieder geval niet voldoet aan de zorgplicht voor een stelsel van kwaliteitszorg zoals omschreven in artikel 10 WPO.

Tussen artikel 10 en artikel 12 WPO (respectievelijk 2.87 en 2.91 WVO 2020) bestaat een nauwe samenhang.⁴² Het bevoegd gezag van de school is op grond van artikel 10 WPO verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs; in het licht van die verantwoordelijkheid moet het een beleid formuleren en over de uitvoering ervan verantwoording afleggen.⁴³ Het kwaliteitsbeleid moet voorts op grond van artikel 12 eerste lid WPO zijn verankerd in het schoolplan. Het vierde lid van artikel 12 WPO specificeert dat het stelsel van kwaliteitszorg in elk geval omvat het zorgdragen voor het ononderbroken ontwikkelingsproces (art. 8 eerste lid WPO jo. art. 45b eerste lid WPO) en het bepalen welke maatregelen nodig zijn gericht op verbetering. Daarbij wordt opgemerkt dat bij het beoordelen van dit deel van het schoolplan centraal staat of het bevoegd gezag voldoet aan de wettelijke voorschriften. Anders gezegd: dit betreft een minimumnorm, hetgeen onverlet laat dat de Inspectie op grond van haar stimulerende taak ook kan kijken of het bevoegd gezag er in slaagt aanvullende doelstellingen te verwezenlijken.⁴⁴ “De toezichthoudende taak van de inspectie richt zich namelijk enkel op de kwaliteit van het onderwijs voor zover deze in wettelijke voorschriften is vervat. Ten aanzien van de eigen opdrachten en de bredere visie op kwaliteit dan de wettelijke voorschriften blijft wel de stimulerende taak van toepassing.”⁴⁵ Voorts merkt de wetgever op dat bij dit alles het functioneren van de kwaliteitscyclus als zodanig centraal staat, “niet de keuzes die het bevoegd gezag binnen deze cyclus maakt en de wijze waarop aan de kwaliteitszorg invulling wordt

⁴¹ De analyse bevat geen rapportages bij zeer zwakke vo-scholen, reden waarom artikel 2.94 WVO 2020 in deze paragraaf niet voorkomt.

⁴² Omwille van de leesbaarheid is in het vervolg van deze alinea de verwijzing naar de relevante WVO 2020-artikelen weggelaten; de bedoeling van de wetgever is overeenkomstig.

⁴³ *Kamerstukken II 1996/97*, 25 459, nr. 3, p. 10.

⁴⁴ *Kamerstukken II 2014/15*, 33 862, nr. 7, p. 29.

⁴⁵ *Kamerstukken II 2014/15*, 33 862, nr. 12, p. 15

gegeven. Het is bijvoorbeeld aan het bevoegd gezag om te bepalen op welke wijze en met welke frequentie binnen de duur van het schoolplan de uitvoering van de bedoelde kwaliteitsopdracht wordt bewaakt. De inspectie toets enkel of het bevoegd gezag zicht heeft op de kwaliteit.”⁴⁶

4.1.3. DE BURGERSCHAPSOPDRACHT

De herstelopdrachten op het thema burgerschap worden in het geval van het primair onderwijs gebaseerd op een viertal wetsartikelen (art. 8 derde lid, art. 9, art. 10 en art. 12 WPO); in het voortgezet onderwijs wordt bij deze herstelopdrachten gewezen op slechts één wetsartikel (art. 2.2 WVO 2020). Deze wetsartikelen zijn opgenomen in Bijlage C; in tabel C.1 en C.2 is op basis van de wetshistorie de bedoeling van de wetgever met deze bepalingen genoteerd. Uitgaande van wetstekst en wetshistorie wordt inzichtelijk dat artikel 8 derde lid WPO respectievelijk artikel 2.2 WVO 2020 direct betrekking hebben op de burgerschapsopdracht. Andere wetsartikelen hebben hooguit indirect een relatie met dit thema.

Hierbij zou de toevoeging ‘vooralnog’ geplaatst kunnen worden; in de zomer van 2023 is namelijk een concept-wetsvoorstel in internetconsultatie gegaan waarmee het burgerschapsonderwijs in de WPO en WVO 2020 van een grondslag wordt voorzien.⁴⁷ Bij het samenstellen van deze rapportage is dit concept-wetsvoorstel echter nog niet voor advisering aanhangig gemaakt bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Mocht een dergelijk wetsvoorstel worden aangenomen dan levert dat een grondslag voor het voorschrijven van kerndoelen op het leergebied burgerschap. Tot dat moment is er geen wettelijke grondslag voor een oordeel van de Inspectie over de inhoud van het burgerschapsonderwijs op scholen.

Wat heeft de wetgever bedoeld met de burgerschapsopdracht, zoals verwoord in artikel 8 derde lid WPO en artikel 2.2 WVO 2020?⁴⁸ Uit de documentatie bij de aanscherping van de opdracht die in 2021 is doorgevoerd valt het volgende af te leiden.⁴⁹ De burgerschapsopdracht verplicht schoolbesturen tot onderwijs op het gebied van actief burgerschap en sociale cohesie. Dat houdt in dat het een visie moet hebben op de wijze waarop deze opdracht samenhangend en doelgericht wordt uitgevoerd. De visie moet richting geven aan een samenhangend onderwijsprogramma dat burgerschapsvorming van leerlingen bevordert; zij omvat concrete doelen waarin is verwoord wat leerlingen op dit gebied zullen leren. De visie en de planmatige uitwerking ervan moeten zijn verankerd in het schoolplan en de schoolgids. Belangrijk is verder dat in dit alles de onderdelen van de specificatie in genoemde wetsartikelen – samen te vatten als ‘basiswaarden’, ‘competenties’ en ‘respect voor diversiteit’ - herkenbaar zijn terug te vinden.

De wetgever geeft hierbij aan dat scholen de ruimte houden om de opdracht zelf qua vorm en inhoud te vertalen naar het burgerschapsonderwijs dat zij voor staan. In dit verband is aangegeven dat de Inspectie terughoudend zal toetsen en dat scholen niet geconfronteerd zullen worden met toezichtkaders die de wettelijke ruimte van scholen verplichtend invullen. Vereist is wel dat schoolbesturen de opdracht uitwerken in een visie en programmering, en dat deze wordt verankerd in schoolplan en schoolgids. “De Inspectie zal slechts toetsen of deze invulling zich verhoudt tot de wettelijke minimum normen en of de school de eigen invulling in praktijk ook naleeft. Bij de invulling van de zorgplicht ligt het primaat dus bij het bevoegd gezag.”⁵⁰

⁴⁶ *Kamerstukken II* 2014/15, 33 862, nr. 13, p. 16-17.

⁴⁷ <https://www.internetconsultatie.nl/grondslagenkerndoelen/b1>

⁴⁸ Voor het primair onderwijs is het deel van de opdracht dat ziet op ‘schoolcultuur’ opgenomen in lid 3a van de WPO. Aan dat artikellid wordt in de onderzoeksrapportages van de Inspectie echter niet gerefereerd.

⁴⁹ *Stb.* 2021, 321; *Kamerstukken II* 2019/20, 35 352, nr. 3, p. 32-33 en nr. 29, p. 4.

⁵⁰ Citaat vermeld in *Kamerstukken I* 2022/23, 35 920, H, p. 4-5.

4.2. IS SPRAKE VAN NIET-NALEVING?

Hierna wordt per thema gezien of in het licht van de bedoeling van de wetgever, bij de verstrekte herstelopdrachten sprake is geweest van niet-naleving van de betreffende deugdelijkheidseis. Daaraan voorafgaand nog twee inleidende opmerkingen.

Ten eerste: uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat een school of schoolbestuur soms voldoende op een standaard scoort, of dat de standaard in kwestie niet wordt beoordeeld, maar dat toch een herstelopdracht volgt. Dat laatste gebeurt dan op grond van één van de wetsartikelen die in het Onderzoekskader 2021 bij de betreffende standaard staat vermeld. Hierna gaan we ervan uit dat het daarbij óf de wetsartikelen betreft die tot de in paragraaf 4.1 beschreven kernbepalingen van de zorgplicht in kwestie behoren, óf dat één van de andere wetsartikelen als basis dient voor de herstelopdracht. Alleen in het eerste geval loopt de analyse van deze gevallen mee in hetgeen hierna per thema wordt beschreven.

De tweede opmerking ziet op het laatste geval: die gevallen waarin ondanks een ‘voldoende’, de herstelopdracht is gebaseerd op een *ander* wetsartikel dan dat hiervoor is geïdentificeerd als de kernbepaling van de zorgplicht. In dat geval kan sprake zijn van niet-naleving op die *andere* deugdelijkheidseis. Dit is in onderhavige verkenning echter niet nader onderzocht.

4.2.1. ONONDERBROKEN ONTWIKKELINGSPROCES

Deze zorgplicht houdt in dat het onderwijsaanbod van de school zo gestructureerd moet zijn dat de leerlingen een behoorlijk leerproces, uitgaande van een pedagogisch-didactische visie, kunnen doormaken. Voor de borging van het leerproces moet de school gebruik maken van een leerlingvolgsysteem. De wijze waarop de school het aanbod structureert is echter aan de school zelf. De Inspectie dient terughoudend te toetsen. De wetgever stelt geen eisen aan de frequentie waarmee leerresultaten worden geëvalueerd.

In de verstrekte herstelopdrachten zien we drie soorten argumenten terug, samen te vatten als:

- a) het onderwijs is onvoldoende afgestemd op de ontwikkeling en onderwijsbehoeften van leerlingen,
- b) de gestelde doelen zijn te weinig toetsbaar en/of er wordt te weinig geanalyseerd, en
- c) de school stuurt te weinig op kwaliteit waardoor de zorg voor een ononderbroken ontwikkelingsproces onvoldoende vorm en inhoud krijgt.⁵¹

Bij argument c) kan worden opgemerkt dat de wetgever geen oorzakelijk verband heeft aangebracht tussen beide zorgplichten; niet bepaald is dat als de zorg voor een stelsel van kwaliteitszorg tekort schiet, daarmee ook het ononderbroken ontwikkelingsproces wordt gebruuskeerd. Het ligt niet in de rede dat de Inspectie in de uitvoering van het toezicht een dergelijk oorzakelijk verband wel aanbrengt.

Ten aanzien van argument b) is duidelijk dat de wetgever heeft aangegeven dat er een borging moet zijn door middel van inzet van het leerlingvolgsysteem, maar tegelijkertijd heeft bepaald dat normen aangaande de wijze waarop dat moet plaatsvinden, niet zijn gesteld. Het toezicht dient terughoudend te zijn. Van terughoudendheid lijkt met herstelopdrachten die op dit type argumenten zijn gebaseerd geen sprake te zijn.

Het dichtst bij de bedoeling van de wetgever binnen dit thema liggen de herstelopdrachten die gebaseerd zijn op argumenten type a): het onderwijs wordt onvoldoende afgestemd op de

⁵¹ Niet bij elke herstelopdracht op dit thema komen al deze drie argumenten terug.

ontwikkeling en/of onderwijsbehoeften van leerlingen. Bijvoorbeeld omdat te weinig wordt ingespeeld op leerbehoeften van individuele leerlingen of dat in de lessen te weinig sprake is van een stimulerend leerklimaat. Echter, uit de rapportages blijkt bij deze opdrachten meestal niet dat sprake is van een *(te) weinig gestructureerd* onderwijsaanbod en dat in die zin een *behoorlijk leerproces voor leerlingen niet goed mogelijk is*. De rapportages laten dit meestal in het midden.

De herstelopdrachten binnen dit thema hebben daarmee óf onvoldoende grond in de onderwijswetten (argumenten a en b), óf haken niet aan op niet-naleving van een deugdelijkheidseis (argument c).

4.2.2. KWALITEITSZORG

Binnen dit thema moet onderscheid worden gemaakt tussen herstelopdrachten gegeven op basis van artikel 10a WPO en 2.94 WVO 2020 (zeer zwakke school) en herstelopdrachten die gebaseerd zijn op artikelen 10 en 12 WPO, respectievelijk artikel 2.90 en 2.91 WVO 2020 (stelsel van kwaliteitszorg).

Zeet zwakke school

Bij de meer formele herstelopdrachten in geval van een 'zeer zwakke school' (art. 10a WPO, art. 2.94 WVO 2020) wordt op grond van de wettelijke definitie een koppeling gelegd met artikel 12 WPO respectievelijk 2.91 WVO 2020. Deze definitie is gelaagd, in die zin dat een zeer zwakke school zich kenmerkt door a) tekortschietende leerresultaten, b) de school in verband daarmee één of meerdere deugdelijkheidseisen niet naleeft en c) de school in ieder geval niet voldoet aan de zorgplicht voor een stelsel van kwaliteitszorg.

De argumentatie bij de op deze basis gegeven herstelopdrachten is vanuit juridisch oogpunt niet altijd navolgbaar. Dit ten eerste omdat in lang niet alle gevallen het oordeel 'zeer zwak' is gebaseerd op tekortschietende leerresultaten (voorwaarde a), vanwege het ontbreken daarvan dan wel vanwege het niet kunnen beoordelen daarvan ten gevolge van de coronapandemie. Voorts wordt in deze rapportages verwezen naar onvoldoende scores op de standaarden, maar wordt daarbij niet vermeld in welk opzicht sprake is van niet-naleving van (welke?) deugdelijkheidseis (voorwaarde b). De argumentatie wordt ten slotte veelal afgesloten met de enkele constatering dat met het oordeel 'zeer zwak' sprake is van niet-naleving van de zorgplicht voor een stelsel van kwaliteitszorg (voorwaarde c). Echter, niet duidelijk is dan in welk opzicht sprake is van niet-naleving.

Stelsel van kwaliteitszorg

Bij de zorg voor een stelsel van kwaliteitszorg (art. 10 en 12 WPO, art. 2.87 en 2.91 WVO 2020) gaat het de wetgever er om dat het bevoegd gezag een kwaliteitsbeleid voert en daarover verantwoording aflegt. Dit beleid moet zijn verankerd in het schoolplan, en minimaal zien op het zorgdragen voor een ononderbroken ontwikkelingsproces van de leerlingen. De keuzen binnen de kwaliteitscyclus en de wijze waarop aan kwaliteitszorg invulling wordt gegeven zijn aan het bevoegd gezag; de Inspectie dient te toetsen of het bevoegd gezag zicht heeft op kwaliteit.

Als geen sprake is van een ‘zeer zwakke school’ (zie hiervoor) maar toch herstelopdrachten op dit thema worden gegeven, dan zien we dat dit veelal gebeurt op basis van de constatering dat sprake is van geen of onvoldoende kwaliteitszorg. Daarbij wordt gewezen op

- a) het ontbreken van (toetsbare) doelen,
- b) het ontbreken van (adequate) monitoring, evaluatie of borging op een kwaliteitscyclus,
- c) het ontbreken van een collectief kwaliteitsbesef, en/of
- d) onvoldoende informatieverstrekking over kwaliteitszorg in het schoolplan of de schoolgids.⁵²

Is in deze gevallen sprake van niet-naleving van de betreffende deugdelijkheidseisen?

Bij argumenten a) en b) kan daarover worden gediscussieerd. Immers, impliciet aan deze zorgplicht is nu eenmaal dat er doelen worden gesteld en dat wordt gemonitord en geëvalueerd. Tegelijkertijd is de zorgplicht dermate ruim geformuleerd, dat deze niet spreekt over toetsbare doelen en/of adequate borging. Bovendien: toetsbaar en adequaat in welk opzicht en/of in de ogen van wie? De wetgever heeft in dit verband tevens opgemerkt dat de keuzen binnen de cyclus en de inrichting van het stelsel aan het schoolbestuur zelf zijn. De vraag is dan ook of de Inspectie - als basis voor de herstelopdracht - heeft getoetst of het bestuur zicht heeft op kwaliteit, dan wel heeft getoetst aan andere (eigen?) maatstaven? Uit de bestudeerde onderzoeksrapportages kan in ieder geval niet worden opgemaakt dat het eerste het geval is geweest. Het lijkt er daarmee op dat de Inspectie een impliciete, eigen norm heeft gehanteerd bij de wijze waarop het bevoegd gezag de kwaliteitszorg heeft ingericht.

Bij argument type c) kan het antwoord op de vraag of sprake is van niet-naleving vrij kort zijn: nee, dat is niet het geval want de onderwijswetten kennen geen voorschrift dat luidt dat sprake moet zijn van een collectief kwaliteitsbesef. Niet-naleving is daarmee niet aan de orde.

Bij argument type d) kan eenzelfde kanttekening worden geplaatst als bij argumenten a) en b). Want wanneer is sprake van ‘onvoldoende informatieverstrekking’? Welke en wiens norm wordt met ‘onvoldoende’ getoetst? De bedoeling van de wetgever ziet in dit opzicht immers op verankering in het schoolplan, niet op ‘voldoende informatieverstrekking’.

Tezamen genomen

In inhoudelijke zin lijken de verstrekte herstelopdrachten die gaan over de zorgplicht voor een stelsel van kwaliteitszorg te sporen met de bedoeling van de wetgever. Echter, ze zijn niet gebaseerd op geconstateerde niet-naleving van de betreffende deugdelijkheidseisen.

4.2.3. BURGERSCHAPSOPDRACHT

De wetgever heeft met de (aangescherpte) burgerschapsopdracht bedoeld dat schoolbesturen verplicht zijn tot onderwijs op het gebied van actief burgerschap en sociale cohesie. Dat houdt minimaal in dat het schoolbestuur een visie moet hebben op de wijze waarop deze opdracht samenhangend en doelgericht wordt uitgevoerd. De visie moet richting geven aan een samenhangend onderwijsprogramma dat burgerschapsvorming van leerlingen bevordert; zij omvat concrete doelen waarin is verwoord wat leerlingen op dit gebied zullen gaan leren. De visie en de planmatige uitwerking ervan moeten zijn verankerd in het schoolplan en de schoolgids. Ook hierbij heeft de wetgever aangegeven dat scholen de ruimte houden om de opdracht zelf qua vorm en inhoud te vertalen naar het burgerschapsonderwijs dat zij voorstaan. De Inspectie zal dan ook terughoudend toetsen; scholen worden niet geconfronteerd met toezichtkaders die de

⁵² Ook hier geldt dat niet bij elke herstelopdracht op dit thema al deze argumenten terugkomen.

wettelijke ruimte van scholen verplichtend invullen. Bij de invulling van ook deze zorgplicht ligt de primaat bij het bevoegd gezag, aldus de wetgever.

De herstelopdrachten binnen dit thema worden in de meeste gevallen gebaseerd op de constatering dat het burgerschapsonderwijs onvoldoende samenhangend en/of doelgericht is, waarbij wordt verwezen naar artikel 8 lid 3 WPO en artikel 2.2 WVO 2020.

Als het gaat om de juridische duiding is het sleutelwoord de term 'onvoldoende'. Dát er op enigerlei wijze in het onderwijs aandacht moet zijn voor burgerschap staat immers buiten kijf, alsook dat dit op een visie van het schoolbestuur gebaseerd moet zijn *van waaruit* het aanbod een doelgericht en samenhangend karakter krijgt. Met de herstelopdrachten past de Inspectie echter een norm omtrent 'voldoende' of 'onvoldoende' toe als het gaat om het doelgerichte dan wel samenhangende karakter als zodanig. Deze norm wordt in het Onderzoekskader 2021 niet geëxpliciteerd; ook is deze norm niet voorzien van een wettelijke grondslag. Integendeel, de wetgever heeft juist aangegeven dat het primaat aangaande *de wijze van invulling* van de zorgplicht bij het bevoegd gezag ligt, en niet bij de Inspectie. Een norm aangaande wat als voldoende doelgericht en voldoende samenhangend geldt, is door de wetgever niet gesteld.

Ook bij de herstelopdrachten binnen dit thema kan kortom niet duidelijk worden gesteld dat deze zijn verstrekt vanwege niet-naleving van de deugdelijkheidseis.

4.3. TUSSENCONCLUSIE

De herstelopdrachten die in 2023 aan scholen en schoolbesturen zijn verstrekt, concentreren zich rond drie thema's, te weten de zorgplichten voor een ononderbroken ontwikkelingsproces, voor een stelsel van kwaliteitszorg en de zorgplicht voor uitvoering van de burgerschapsopdracht.

Wat kan in generieke zin worden opgemerkt over de rechtmatigheid van deze herstelopdrachten? In dat verband is het van belang op te merken dat in hoofdstuk 2 een rechtmatige inzet van dit instrument is omschreven als een inzet die is terug te voeren op het oordeel van de Inspectie dat een deugdelijkheidseis niet is nageleefd. De inzet maakt in dat geval onderdeel uit van de toezichthoudende taak van de Inspectie.

In dit hoofdstuk is nagegaan of op grond van de bedoeling van de wetgever met de deugdelijkheidseisen waarin de drie zorgplichten zijn vervat, gesteld kan worden dat de herstelopdrachten gebaseerd zijn op niet-naleving van deze deugdelijkheidseisen.

In het geval van de herstelopdrachten op het thema 'ononderbroken ontwikkelingsproces' is geconstateerd dat deze óf onvoldoende grond hebben in de onderwijswetten, óf niet aanhaken bij niet-naleving van een deugdelijkheidseis.

Bij het thema 'kwaliteitszorg' zien we dat evenmin sprake is van een oordeel van de Inspectie dat de zorgplicht niet wordt nageleefd.

Bij de herstelopdrachten die zijn gegeven op het thema 'burgerschapsopdracht' wordt ook niet duidelijk gesteld dat deze zijn verstrekt vanwege niet-naleving.

5. CONCLUSIE

In dit verkennend onderzoek heeft de vraag centraal gestaan of het verstrekken van herstelopdrachten aan scholen en schoolbesturen in het funderend onderwijs, zoals dit in 2023 op enkele belangrijke thema's heeft plaatsgevonden, is te kwalificeren als rechtmatig. Het doel van het onderzoek is geweest: het beschrijven van vorm, inhoud en rechtsgronden van de op drie thema's verstrekte herstelopdrachten en het geven van een juridische kwalificatie aan deze opdrachten. Het doel van het onderzoek is niet geweest het wegen van het onderwijskundig belang van het al dan niet geven van herstelopdrachten aan scholen en schoolbesturen. In deze conclusie wordt eerst teruggeblikt op de drie deelvragen. Aansluitend wordt de hoofdvraag beantwoord. Ten slotte worden nog enkele opmerkingen gemaakt over de inzichten die deze verkenning overigens heeft opgeleverd en hoe het onderzoek naar verwachting een vervolg zal krijgen.

Deelvraag a) Wanneer kan gegeven de juridische context de herstelopdracht rechtmatig worden gegeven?

De herstelopdracht kan in bestuursrechtelijke zin worden gekwalificeerd als een informele handhavingsactiviteit. Deze kwalificatie houdt echter niet in dat de Inspectie deze 'zomaar' kan geven. Uit het legaliteitsvereiste volgt namelijk dat de juridische basis voor de inzet ervan gelegen moet zijn in het *oordeel* van de Inspectie dat sprake is van *niet-naleving* van een deugdelijkheidseis uit een sectorale onderwijswet. De inzet van het instrument kan enkel gebruikt worden binnen de *toezichthoudende taak* van de Inspectie, en moet daarmee gebaseerd zijn op het wel of niet voldoen aan de deugdelijkheidseis in kwestie. Deze inzet is onrechtmatig als deze niet is terug te voeren op niet-naleving van de deugdelijkheidseis waarop de herstelopdracht is gebaseerd. Deze omschrijving laat de mogelijkheid onverlet dat de Inspectie onderwijskundige opvattingen heeft over de kwaliteit van het onderwijs op een school en/of de wijze waarop het schoolbestuur de onderwijsorganisatie bestuurt. Deze opvattingen kunnen op transparante wijze tot stand zijn gekomen aan de hand van het onderzoekskader, en als *bevindingen* zijn genoteerd in de onderzoeksrapportages. Dergelijke opvattingen maken op legitieme wijze onderdeel uit van de *stimulerende taak* van de Inspectie. Het is echter niet rechtmatig om een school en/of een schoolbestuur op grond van deze bevindingen door middel van een herstelopdracht te dwingen tot 'herstel' van een bepaalde situatie.

Deelvraag b) Wat zijn de belangrijkste inhoudelijke thema's waarop in 2023 door de Inspectie herstelopdrachten zijn gegeven?

De herstelopdrachten in de bestudeerde rapportages worden vaak gegeven op de thema's ononderbroken ontwikkelingsproces, kwaliteitszorg en burgerschap. Herstelopdrachten worden overigens niet alleen gegeven als een school 'zeer zwak' is, maar ook bij de oordelen 'voldoende' en 'goed'.⁵³ Wel is er een verband tussen het Inspectieoordeel en het aantal in een rapportage gegeven herstelopdrachten: naarmate het oordeel positiever luidt, worden minder herstelopdrachten gegeven en andersom.

⁵³ 'Goed' was tot 1 augustus 2023 nog een mogelijkheid; zie ook hoofdstuk 3.

Deelvraag c) Zijn herstelopdrachten op deze thema's (b) op grond van de uitkomst van (a) als rechtmatig te kwalificeren?

Ten slotte is nagegaan of, uitgaande van de omschrijving van een rechtmatige herstelopdracht, van de herstelopdrachten verstrekt op de genoemde thema's gezegd kan worden dat deze rechtmatig zijn verstrekt.

Daarvoor is eerst de bedoeling van de wetgever met de drie zorgplichten in kwestie nagegaan. Deze bedoeling is gelegd langs de argumentaties die in de rapportages zijn aangevoerd voor het geven van de herstelopdracht.

Hieruit is gebleken dat in veel gevallen de herstelopdracht niet, of niet duidelijk genoeg, te herleiden valt tot niet-naleving van de betreffende deugdelijkheidseis. Hooguit wordt door de Inspectie bij het signaleren van de tekortkoming gesteld dat de norm onvoldoende of niet goed genoeg wordt nageleefd. Deze norm blijft overigens impliciet.

Is het verstrekken van herstelopdrachten door de Inspectie op de drie onderzochte thema's rechtmatig?

Uit het onderzoek komt naar voren wanneer de inzet van dit instrument geldt als rechtmatig: er moet onmiskenbaar sprake zijn van niet-naleving van de wettelijk verankerde norm. Op de drie thema's waarnaar in dit onderzoek is gekeken is dat niet het geval.

Dat laat onverlet dat een rechtmatige inzet van het instrument wel degelijk mogelijk is, en dat daarvan op specifieke items die in dit onderzoek niet nader zijn bestudeerd, wel degelijk sprake kan zijn. Deze verkenning levert anders gezegd geen diskwalificatie op van het instrument van de herstelopdracht als zodanig.

Tegelijkertijd laat het voorgaande ook een tendens zien: de Inspectie zet het instrument ook in op een wijze die in juridisch opzicht niet rechtmatig is. Dit omdat in die gevallen dan niet onomstotelijk is bepaald dat de deugdelijkheidseis in kwestie daadwerkelijk is overtreden. Eerder is de herstelopdracht dan gebaseerd op de gedachte dat de naleving van de deugdelijkheidseis vanuit onderwijskundige optiek gezien wel wat beter kan. Dit onderzoek bestrijdt niet de juistheid van een dergelijke opvatting. De Inspectie kan immers wel degelijk vinden dat een school en/of een schoolbestuur kan en moet streven naar beter. Dat past dan ook heel goed binnen de stimulerende taak. Het is echter in het licht van de taken van de Inspectie zoals door de wetgever bepaald in de WOT, alsook op grond van het legaliteitsvereiste, onrechtmatig om scholen en schoolbesturen de maat te nemen op basis van een niet wettelijke onderwijskundige norm, vervolgens een opdracht tot herstel te formuleren en daarover in rapportvorm te publiceren.

Ten slotte

Met deze paper is het onderzoek nog niet af. De verkenning heeft namelijk een aantal belangrijke inzichten opgeleverd op grond waarvan het onderzoek wordt voortgezet.

Eén van die inzichten is ten eerste dat datgene wat schoolbesturen weergeven in hun 'zienswijze' in het Inspectierapport veelal geen uitdrukking geeft aan de wijze waarop de herstelopdrachten in de onderwijsorganisaties worden ervaren. De zienswijzen bevatten veelal constructieve teksten waarin wordt aangegeven dat het bevoegd gezag de opdracht(en) accepteert en dat men er voortvarend mee aan de slag zal gaan. Uit de contacten met de inzenders van rapportages en de gesprekken die over de conceptversie van deze paper zijn gevoerd, komt echter naar voren dat de wijze waarop de herstelopdracht tot stand komt door scholen en schoolbesturen wordt ervaren als onnavolgbaar en in inhoudelijk opzicht vrij willekeurig. In combinatie daarmee leeft het beeld dat het al dan niet krijgen van een herstelopdracht afhankelijk is van de persoon van de inspecteur/regio ('de ene doet het wel, de andere niet'; 'wij kregen 'm wel maar verderop een school van hetzelfde schoolbestuur

dat precies hetzelfde doet, niet') en van het tijdsgewricht ('twee jaar terug niet, nu wel; in de tussentijd is er niets gewijzigd'). Ook wordt aangegeven dat als een schoolbestuurder enkele keren belt met de inspecteur in kwestie, het mogelijk is gebleken dat de opdracht dan wordt ingetrokken ('hoe serieus is het dan?'). Geconstateerd wordt tevens dat naarmate de Inspectie meer en meer met dit instrument gaat werken, het ook aan inflatie onderhevig zal zijn omdat inmiddels al is gebleken dat bij de zogeheten herstelonderzoeken vaak wordt gesteld dat is voldaan aan de opdracht ('lerend vermogen in de sector').

Op de vraag waarom dan de zienswijzen veelal toch alleen die constructieve signalen bevatten, is in de gesprekken onder meer naar voren gebracht:

- dat het standpunt van de Inspectie sowieso niet wijzigt omdat dat al is gebleken uit de bestuurlijke gesprekken over het concept-rapport;
- dat men de relatie goed wil houden; het rapport wordt immers gepubliceerd en in dat verband wordt het niet handig gevonden een kritische opstelling te kiezen;
- dat men enkel een 'scherpe' zienswijze wil opnemen als er ook bezwaar wordt aangetekend tegen een oordeel zeer zwak.

Met dit alles rijst kortom de vraag naar de getrouwheid van de inhoud en daarmee de functionaliteit van het opnemen van 'zienswijzen' in de Inspectierapportages.

Een tweede inzicht dat deze verkenning heeft opgeleverd is dat in de WOT een expliciete grondslag voor de herstelopdracht ontbreekt. Daarmee ontstaat de vraag of en in hoeverre het wenselijk is alsnog te voorzien in zo'n grondslag. Deze verkenning geeft over die vraag vooralsnog geen uitsluitsel. Wel lijkt het raadzaam deze vraag niet geïsoleerd te benaderen, maar daarbij tevens te betrekken:

- a) de omstandigheid dat deugdelijkheidseisen in de sectorale onderwijswetten, met name de zorgplichten, vaak niet uitgaan van een duidelijke juridische norm, hetgeen handhaving in het algemeen bemoeilijkt; dat laatste is in juridische zin niet oplosbaar op grond van onderzoekskaders;⁵⁴
- b) de omstandigheid dat de structuur van de huidige onderzoekskaders niet strookt met datgene wat in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) onder 'toezicht' wordt verstaan en evenmin met de bevoegdheden van de Inspectie zoals door de wetgever toebedeeld in de WOT;
- c) dat onder de 'standaarden' in de onderzoekskaders dan wel bullet-gewijs wetsartikelen worden vermeld, maar dat het 'aanvinken' van één van die bullets door een inspecteur in juridisch opzicht nog niet betekent dat sprake is van niet-naleving;
- d) dat de wijze waarop de Inspectie aan de hand van het onderzoekskader komt tot het oordeel 'zeer zwak' zich niet altijd verhoudt tot de formele definitie van 'zeer zwak' in de sectorale onderwijswetten.

In de derde plaats heeft deze verkenning iets meer licht laten schijnen op de juridische kwalificatie van 'de herstelopdracht' als informele handhavingsactiviteit. Daarmee is echter nog niet verkend of en in hoeverre deze kwalificatie zo zou moeten blijven en/of dit instrument in het vervolg niet eerder in wetgeving als *enkele last* of als *waarschuwing* gekwalificeerd zou moeten worden. Daarmee hangt samen de vraag of en in hoeverre de herstelopdracht gezien moet worden als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op deze thematiek is deze verkenning nog niet ingegaan; deze dient echter tevens te worden betrokken bij het vorige punt.

Deze verkenning geeft kortom alle aanleiding tot voortzetting van het onderzoek. Een eerste stap daarin zal zijn de onderhavige onderzoeksresultaten te beschouwen in het licht van relevante (onderwijsrechtelijke) literatuur over extern toezicht in het algemeen en toezicht in het onderwijs in het bijzonder. Op grond daarvan zal de opzet van het vervolgonderzoek worden bepaald.

⁵⁴ Zie daarover ook Onderwijsraad 2022.

BIJLAGE A ONONDERBROKEN ONTWIKKELINGSPROCES

Tabel A.1: Ononderbroken ontwikkelingsproces, primair onderwijs

Artikel	Kerncitaat	bron
art. 2 WPO	“Dit artikel bevat de plaatsbepaling van het basisonderwijs.”	<i>Kamerstukken II 1976/77, 14 428, nrs. 1-4, p. 40</i>
art. 8 lid 1 WPO	“De initiatiefnemers (...) Zij hechten eraan de bedoeling van deze bepaling voor het funderend onderwijs te verhelderen. (...) De bovengenoemde doelbepaling inzake de ononderbroken ontwikkeling en het afstemmen van het onderwijs op de ontwikkeling van leerlingen vergt terughoudendheid van de inspectie als het gaat om de wijze waarop het bevoegd gezag hieraan werkt, met name waar pedagogisch-didactische keuzes in het geding zijn. De wetgever is met het formuleren van deze doelbepaling zelf ook terughoudend geweest. Het onderwijs moet zodanig ingericht zijn dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Van het bevoegd gezag kan niet verwacht worden dat zij de ononderbroken ontwikkeling van leerlingen waarborgt. Het zodanig inrichten van het onderwijs dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen, hangt samen met het aanbod en de verwezenlijking van dat aanbod in de klas en daarbuiten. Het onderwijsaanbod moet zodanig gestructureerd zijn en aangeboden worden dat de leerling zich gedurende zijn of haar schooltijd het totale leerstofaanbod eigen kan maken, op het niveau dat van hem of haar verwacht mag worden. Van een zodanige inrichting van het onderwijs dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen, is geen sprake wanneer bijvoorbeeld de structuur in de les of het onderwijsaanbod dusdanig is dat van een behoorlijk onderwijsleerproces geen sprake kan zijn. Uit de wetsgeschiedenis valt ook op te maken dat situaties waarin leerlingen worden geconfronteerd met activiteiten of onderwijsinhoud die evident niet aansluiten bij hun ontwikkelingsfase of ontwikkelingsniveau voorkomen moeten worden. Het betreft eigenlijk zodanig tekortschieten waarvan in redelijkheid niet langer gezegd kan worden dat een pedagogisch-didactische visie aan de orde is. (...) Voor het afstemmen van het onderwijs op de ontwikkeling van leerlingen is inzicht in het niveau van leerlingen cruciaal. De afgelopen decennia is het leerlingvolgsysteem hierbij in toenemende mate van belang geworden. In het basisonderwijs is dit systeem recent verplicht gesteld. De verplichting om een leerlingvolgsysteem te gebruiken brengt met zich mee dat niet volstaan kan worden met het invoeren van gegevens. Er dient een verband te zijn tussen het gebruik van het leerlingvolgsysteem en het afstemmen van het onderwijs op de ontwikkeling van leerlingen. Voor het afstemmen van het onderwijs zijn echter niet bij of krachtens de wet concrete verplichtingen geformuleerd. In het toezicht kunnen daarom bijvoorbeeld geen eisen gehanteerd worden inzake de frequentie waarmee leerresultaten geëvalueerd moeten worden.”	<i>Kamerstukken II 2014/15, 33 862, nr. 13, p. 18-20</i>
art. 8 vierde lid WPO	“... het onderwijs is gericht op individuele begeleiding die is afgestemd op de behoeften van leerlingen en dat basisscholen en speciale scholen voor basisonderwijs een voortgangsregistratie van leerlinggegevens bijhouden ten behoeve van leerlingen die individuele begeleiding nodig hebben. (...) Elke basisschool hanteert in overleg met de overige scholen binnen een samenwerkingsverband een systeem van signaleren, diagnosticeren en remediëren. Een extra doelstelling voor speciale scholen is, dat de leerlingen zo mogelijk worden gebracht tot terugplaatsing naar een basisschool of plaatsing op een school voor voortgezet onderwijs.”	<i>Kamerstukken II 1996/97, 25 409, nr. 3, p. 21</i>
art. 8 negende lid WPO	“Het vierde lid van artikel 8 WPO bepaalt naar huidig recht dat voor leerlingen die extra zorg behoeven, het onderwijs is gericht op individuele begeleiding die is afgestemd op de behoeften van de leerling. Daaraan voegt dit wetsvoorstel expliciet toe dat die zorg ook omvat zorg in verband met achterstand in het verkrijgen van voldoende beheersing van de Nederlandse taal.” “Wat het nieuwe negende lid van artikel 8 WPO betreft: het oorspronkelijke wetsvoorstel vulde artikel 8, vierde lid, WPO aan met het voorschrift dat het onderwijs bovendien omvat «extra zorg voor leerlingen met onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal». Die aanvulling is vervangen door een extra (negende) lid van artikel 8 WPO, dat voorschrijft dat het onderwijs zodanig wordt ingericht «dat daarbij op structurele en herkenbare wijze aandacht wordt besteed aan het bestrijden van achterstanden in het bijzonder in de beheersing van de Nederlandse taal.» “...in artikel 8, negende lid, wordt bepaald dat bij het aandacht besteden aan het bestrijden van achterstanden in de beheersing van de Nederlandse taal ook aandacht aan de vroegschoolse educatie moet worden besteed.”	<i>Kamerstukken II 2004/05, 29 666, nr. 6, p. 4</i> <i>Kamerstukken II 2004/05, 29 666, nr. 10, p. 4</i> <i>Kamerstukken II 2008/09, 31 989, nr. 3, p. 57</i>
art. 10 WPO	“De zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs wordt verduidelijkt, in samenhang met de wijziging van de Wot. Kwaliteit wordt gedefinieerd als het voldoen aan de wettelijke voorschriften. Ook bij het beoordelen van de uitvoering van het schoolplan, als aangrijpingspunt bij de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs, staat centraal of het bevoegd gezag aan de wettelijke voorschriften voldoet. Uit de huidige artikelen inzake het schoolplan blijkt dat het begrip «wettelijke opdrachten» enkel op de onderwijskundige context van de school betrekking heeft. Het wetsvoorstel verheldert daarom dat het gaat om de wettelijke opdrachten betreffende de uitgangspunten, de doelstelling en de inhoud van het onderwijs. Het voorstel laat onverlet dat de inspectie vanuit haar stimulerende taak aandacht kan besteden aan de vraag in hoeverre het bevoegd gezag er met haar beleid ook in slaagt haar aanvullende, eigen gekozen doelstellingen te verwezenlijken.”	<i>Kamerstukken II 2014/15, 33 862, nr. 7, p. 29</i>

art. 12 eerste lid WPO	“Het schoolplan is een document waarin het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs wordt beschreven. Dit betreft in elk geval het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het beleid met betrekking tot wat vaak wordt aangeduid als interne kwaliteitszorg: de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Naast deze drie verplichte thema’s is er ruimte voor een beschrijving van de eigen specifieke beleidskeuzes. Door de beperking tot enkele globaal aangegeven thema’s en de terughoudendheid in het aantal voorschriften over deze thema’s, wordt een bijdrage geleverd aan de vermindering van de planlast. Met de nieuwe opzet wordt getracht te voorkomen dat voor afzonderlijke aspecten van het schoolbeleid een apart verantwoordingsdocument wordt voorgeschreven; dit leidt eveneens tot een vermindering van de «planlast».” “De zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs wordt verduidelijkt, in samenhang met de wijziging van de Wot. Kwaliteit wordt gedefinieerd als het voldoen aan de wettelijke voorschriften. Ook bij het beoordelen van de uitvoering van het schoolplan, als aangrijpingspunt bij de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs, staat centraal of het bevoegd gezag aan de wettelijke voorschriften voldoet. Uit de huidige artikelen inzake het schoolplan blijkt dat het begrip «wettelijke opdrachten» enkel op de onderwijskundige context van de school betrekking heeft. Het wetsvoorstel verheldert daarom dat het gaat om de wettelijke opdrachten betreffende de uitgangspunten, de doelstelling en de inhoud van het onderwijs. Het voorstel laat onverlet dat de inspectie vanuit haar stimulerende taak aandacht kan besteden aan de vraag in hoeverre het bevoegd gezag er met haar beleid ook in slaagt haar aanvullende, eigen gekozen doelstellingen te verwezenlijken.”	<i>Kamerstukken II 1996/97, 25 459, nr. 3, p. 10</i> <i>Kamerstukken II 2014/15, 33 862, nr. 7, p. 29</i>
art. 12 tweede lid WPO	“Bij het onderdeel onderwijskundig beleid worden de uitwerking van de wettelijke opdrachten voor het onderwijs en de door het bevoegd gezag in het schoolplan opgenomen aanvullende opdrachten voor het onderwijs, daaronder begrepen de voorzieningen die in het onderwijsprogramma zijn getroffen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, beschreven. Uit dit programma blijkt welke keuzes ten aanzien van de leerstof, de werkwijzen, methoden en ontwikkelingsmaterialen zijn gemaakt. Wettelijke opdrachten voor het onderwijs zijn bijvoorbeeld de uitgangspunten, de doelstelling en de onderwijsactiviteiten genoemd in de artikelen 8 en 9 van de Wet op het basisonderwijs (WBO). Door het vermelden van de gehanteerde methoden en ontwikkelingsmaterialen wordt duidelijk gemaakt of het onderwijsprogramma in overeenstemming is met wat de kerndoelen vragen. Waar geen methoden en ontwikkelingsmaterialen in gebruik zijn, zal op andere wijze moeten worden aangegeven dat het onderwijsprogramma in overeenstemming is met de kerndoelen. Tenslotte blijkt uit de beschrijving van het onderwijskundig beleid hoe de school tegemoet komt aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Hierbij wordt gedacht aan voorzieningen voor leerlingen in achterstandssituaties, Nederlands als tweede taal en de opvang van leerlingen met leerproblemen of lichamelijke dan wel zintuiglijke handicaps, maar ook hoogbegaafde leerlingen. Het gaat hier veelal om afspraken die door het bevoegd gezag zijn gemaakt in het kader van schooloverstijgende initiatieven (Weer Samen Naar School, het Onderwijsvoorrrangsbeleid, Sociale Vernieuwing).” “In deze onderdelen wordt een bredere opvatting van kwaliteit vastgelegd dan onder het voorstel aan de orde was. Kwaliteit omvat niet langer enkel de naleving van wettelijke voorschriften, maar ten minste de naleving van wettelijke voorschriften. Op grond van deze artikelen is het bevoegd gezag verantwoordelijk voor de kwaliteit zoals deze door haar gedefinieerd wordt, waarmee in elke geval de naleving van de wettelijke voorschriften dient te worden gewaarborgd. In onderscheid met de huidige regeling schiet het bevoegd gezag echter niet langer tekort in haar zorgplicht wanneer de eigen opdrachten voor het onderwijs niet worden gerealiseerd. De toezichthoudende taak van de inspectie richt zich namelijk enkel op de kwaliteit van het onderwijs voor zover deze in wettelijke voorschriften is vervat. Ten aanzien van de eigen opdrachten en de bredere visie op kwaliteit dan de wettelijke voorschriften blijft wel de stimulerende taak van toepassing.”	<i>Kamerstukken II 1996/97, 25 459, nr. 3, p. 10</i> <i>Kamerstukken II 2014/15, 33 862, nr. 12, p. 15</i>
art. 12 vierde lid WPO	“Ten slotte wordt beschreven op welke wijze het bevoegd gezag vaststelt welke maatregelen nodig zijn om tot verbetering van kwaliteit te komen. Die maatregelen kunnen een bijstelling van het schoolbeleid betekenen die wordt opgenomen in het volgende schoolplan of een wijziging daarvan.” “In deze onderdelen wordt een bredere opvatting van kwaliteit vastgelegd dan onder het voorstel aan de orde was. Kwaliteit omvat niet langer enkel de naleving van wettelijke voorschriften, maar ten minste de naleving van wettelijke voorschriften. Op grond van deze artikelen is het bevoegd gezag verantwoordelijk voor de kwaliteit zoals deze door haar gedefinieerd wordt, waarmee in elke geval de naleving van de wettelijke voorschriften dient te worden gewaarborgd. In onderscheid met de huidige regeling schiet het bevoegd gezag echter niet langer tekort in haar zorgplicht wanneer de eigen opdrachten voor het onderwijs niet worden gerealiseerd. De toezichthoudende taak van de inspectie richt zich namelijk enkel op de kwaliteit van het onderwijs voor zover deze in wettelijke voorschriften is vervat. Ten aanzien van de eigen opdrachten en de bredere visie op kwaliteit dan de wettelijke voorschriften blijft wel de stimulerende taak van toepassing.”	<i>Kamerstukken II 1996/97, 25 459, nr. 3, p. 12</i> <i>Kamerstukken II 2014/15, 33 862, nr. 12, p. 15</i>
art. 40a WPO	“In de plaats van het handelingsplan komt het ontwikkelingsperspectief. Dit wordt geregeld in deze onderdelen. Niet voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben heeft een ontwikkelingsperspectief te worden opgesteld. Het gaat alleen om leerlingen die een afwijkend onderwijsprogramma volgen in het regulier basisonderwijs of regulier voortgezet onderwijs, om leerlingen die praktijkonderwijs volgen en om leerlingen die (voortgezet) speciaal onderwijs volgen.”	<i>Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 3, p. 76</i>

art. 45b eerste lid WPO	“Het nieuwe artikel 45b WPO gaat over welke toetsen in het basisonderwijs verplicht moeten worden afgenomen. In de eerste plaats zijn dat de toetsen die verbonden zijn aan het LVS dat scholen gebruiken. Artikel 8, zesde en zevende lid, WPO worden terminologisch gewijzigd en overgeheveld naar artikel 45b, eerste en tweede lid, WPO. De bepalingen worden zo aangepast dat duidelijk wordt dat het gaat om de toetsen die verbonden zijn aan het LVS-systeem. Scholen gebruiken een LVS. Aan dat LVS zijn toetsen verbonden, die door het CvTE zijn erkend als toets. De toetsen meten in elk geval de kennis en vaardigheden van de leerlingen op het gebied van Nederlandse taal en rekenen en wiskunde, aan de hand van de geldende referentieniveaus.”	Kamerstukken II 2020/21, 35 671, nr. 3, p. 33
-------------------------	--	---

Tabel A.2: Ononderbroken ontwikkelingsproces, voortgezet onderwijs

Artikel	Kerncitaat	Bron
art. 1.4 tweede lid WVO 2020 (was art. 2 tweede lid WVO)	De Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo) kent in tegenstelling tot de overige sectorwetten in het funderend onderwijs geen deugdelijkheidseis die inhoudt dat het onderwijs zodanig wordt ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en dat het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen. De initiatiefnemers vinden het logisch en wenselijk deze deugdelijkheidseis in te voeren in de Wvo, temeer daar bij de introductie van deze bepaling reeds de overgang naar het voortgezet onderwijs is benoemd. Zij hechten eraan de bedoeling van deze bepaling voor het funderend onderwijs te verhelderen. Zoals de indieners in de memorie van toelichting hebben aangegeven, is in het toezicht terughoudendheid vereist ten aanzien van doelbepalingen. Naarmate de bepaling algemener van aard is, zal het treffen van sancties op basis van concrete criteria problematischer zijn. De bovengenoemde doelbepaling inzake de ononderbroken ontwikkeling en het afstemmen van het onderwijs op de ontwikkeling van leerlingen vergt terughoudendheid van de inspectie als het gaat om de wijze waarop het bevoegd gezag hieraan werkt, met name waar pedagogisch-didactische keuzes in het geding zijn. De wetgever is met het formuleren van deze doelbepaling zelf ook terughoudend geweest. Het onderwijs moet zodanig ingericht zijn dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Van het bevoegd gezag kan niet verwacht worden dat zij de ononderbroken ontwikkeling van leerlingen waarborgt. Het zodanig inrichten van het onderwijs dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen, hangt samen met het aanbod en de verwezenlijking van dat aanbod in de klas en daarbuiten. Het onderwijsaanbod moet zodanig gestructureerd zijn en aangeboden worden dat de leerling zich gedurende zijn of haar schooltijd het totale leerstofaanbod eigen kan maken, op het niveau dat van hem of haar verwacht mag worden. Van een zodanige inrichting van het onderwijs dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen, is geen sprake wanneer bijvoorbeeld de structuur in de les of het onderwijsaanbod dusdanig is dat van een behoorlijk onderwijsleerproces geen sprake kan zijn. Uit de wetsgeschiedenis valt ook op te maken dat situaties waarin leerlingen worden geconfronteerd met activiteiten of onderwijsinhoud die evident niet aansluiten bij hun ontwikkelingsfase of ontwikkelingsniveau voorkomen moeten worden. Het betreft eigenlijk zodanig tekortschieten waarvan in redelijkheid niet langer gezegd kan worden dat een pedagogisch-didactische visie aan de orde is. Een belangrijk kernpunt van de voorgestelde deugdelijkheidseis is, zoals aangegeven, dat het onderwijs aan dient te sluiten bij het ontwikkelingsniveau van leerlingen. De uitwerking daarvan zal naar zijn aard dus per sector verschillen. In de memorie van toelichting bij de Wet op het basisonderwijs stond bijvoorbeeld de discussie over de integratie van de kleuterschool in de basisschool centraal, waarbij het onderwijs aan kleuters vanwege hun ontwikkelingsfase wezenlijk dient te verschillen van het onderwijs aan oudere leerlingen. Een school die zich hier onvoldoende rekenschap van geeft, schiet tekort. In het voortgezet onderwijs zal de toenemende zelfstandigheid van leerlingen er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat activiteiten buiten de klassikale lessen een grotere plaats innemen. In dat geval staat de vraag centraal of de school in voldoende mate regie heeft over het onderwijsaanbod en het onderwijsleerproces. Voor het afstemmen van het onderwijs op de ontwikkeling van leerlingen is inzicht in het niveau van leerlingen cruciaal. De afgelopen decennia is het leerlingvolgsysteem hierbij in toenemende mate van belang geworden. In het basisonderwijs is dit systeem recent verplicht gesteld. De verplichting om een leerlingvolgsysteem te gebruiken brengt met zich mee dat niet volstaan kan worden met het invoeren van gegevens. Er dient een verband te zijn tussen het gebruik van het leerlingvolgsysteem en het afstemmen van het onderwijs op de ontwikkeling van leerlingen. Voor het afstemmen van het onderwijs zijn echter niet bij of krachtens de wet concrete verplichtingen geformuleerd. In het toezicht kunnen daarom bijvoorbeeld geen eisen gehanteerd worden inzake de frequentie waarmee leerresultaten geëvalueerd moeten worden. De indieners merken nog op dat het toezicht op deze doelbepaling zich richt op schoolniveau. De vaststelling dat een individuele leraar bijvoorbeeld onvoldoende presteert, dat eenmalig een verstoring van de orde in de klas is opgetreden of dat het leerlingvolgsysteem in een concrete leerlingssituatie onvoldoende benut is, biedt dus onvoldoende grond om te stellen dat de school tekortschiet in het zorg dragen voor de ontwikkeling van leerlingen.”	Kamerstukken II 2014/15, 33 862, nr. 13 p. 18-20

art. 2.2 eerste lid WVO 2020 (art. 17 WVO)	“De huidige doelstelling ten aanzien van burgerschapsonderwijs (is «mede gericht op het bevorderen» van burgerschap) wordt op grond van de aanhef van de voorgestelde bepaling vervangen door een imperatief geformuleerde burgerschapsopdracht. Het onderwijs «bevordert» straks, verplichtend dus, de burgerschapsvorming van leerlingen. De kernbegrippen daarbij zijn «actief burgerschap» en «sociale cohesie». «Actief burgerschap is een reeds bestaand begrip binnen de huidige burgerschapsopdracht. «Sociale cohesie» vervangt het begrip «sociale integratie» dat op dit moment nog sterk centraal staat. Het gaat hier om algemene, overkoepelende begrippen waarmee de regering ruimte wenst te geven voor de verschillende dimensies, aspecten en betekenissen die burgerschap omvat. Welke invulling daaraan wordt gegeven en welke aspecten worden benadrukt kan ook verbonden zijn met specifieke waarden en normen die voort (kunnen) komen uit de godsdienstige, levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag van scholen. Daarnaast kent elke school een eigen onderwijscontext. Scholen, de betrokkenen bij de scholen en de omgeving waarin de scholen staan, kunnen sterk van elkaar verschillen. Scholen houden in lijn met de vrijheid van onderwijs op grond van deze algemene, overkoepelende begrippen veel ruimte om zelf inhoud en vorm te geven aan burgerschapsonderwijs. Meer achtergrond over de inhoud van deze begrippen en de reikwijdte van het toezicht door de inspectie is te vinden in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting. De wijze waarop invulling dient te worden gegeven aan de burgerschapsopdracht is «samenhangend» en «doelgericht». Samenhangend betekent dat het bevoegd gezag een visie dient te ontwikkelen op het burgerschapsonderwijs, die zodanig in het onderwijsprogramma tot uitdrukking komt dat sprake is van een door de leerjaren heen samenhangend programma dat de burgerschapsvorming van leerlingen bevordert. Doelgericht houdt in dat het bevoegd gezag concreet formuleert wat leerlingen zullen leren. De bedoeling is dat de school een onderwijsprogramma hanteert dat verschillende activiteiten verbindt die zijn gekoppeld aan heldere leerdoelen, toegespitst op de leerlingenpopulatie en waarin stapsgewijs wordt toegewerkt naar de realisering van de leerdoelen. Deze visie op en planmatige uitwerking van het burgerschapsonderwijs dienen op grond van de bestaande bepalingen ook hun beslag te krijgen in de schoolgids en het schoolplan. Zoals uiteengezet in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting wordt voorgesteld de wettelijke doelbepaling ten aanzien van «sociale integratie» te vereenvoudigen en de bestaande overlap daaruit te verwijderen, zonder dat de inhoudelijke doelstelling daarmee wijzigt. Pluriformiteit is en blijft immers een wezenskenmerk van de democratische rechtsstaat en wordt in de voorgestelde eerste leden, onderdeel b, daarom ook expliciet benoemd als kenmerk van de Nederlandse samenleving Zoals in paragraaf 5 van het algemeen deel en de eerste alinea van deze passage is toegelicht, wordt voorgesteld het begrip «sociale integratie» daarbij te vervangen door «sociale cohesie». De wijze waarop het bevoegd gezag «actief burgerschap» en «sociale cohesie» minimaal dient te bevorderen wordt met de voorgestelde onderdelen a en b verder uitgewerkt. Deze onderdelen bevatten de gemeenschappelijke kern die burgerschapsonderwijs op iedere school dient te omvatten, namelijk leerlingen in staat stellen te functioneren in en bij te dragen aan de Nederlandse democratische samenleving. Het burgerschapsonderwijs dient zich ten minste op «herkenbare» wijze te richten op deze onderdelen. Buiten iedere twijfel, en daarmee helder toetsbaar voor de inspectie, dient te staan dat de in deze onderdelen genoemde minimumuitgangspunten in het onderwijs in praktijk tot uitdrukking komen teneinde actief burgerschap en sociale cohesie te bevorderen. De school dient inzichtelijk te maken op welke wijze onderwijsdoelen en lesplannen ten aanzien van burgerschap worden gerealiseerd. De bovengenoemde doelstelling en de, in onderdelen a en b, daartoe voorgestelde minimumuitgangspunten geven voor het bevoegd gezag meer duiding aan de burgerschapsopdracht, maar laten de ruimte voor het bevoegd gezag om de burgerschapsopdracht in te vullen met inachtneming van de vrijheid van richting en inrichting.” “De afgelopen jaren hebben we verschillende voorbeelden gezien van scholen die wat de indieners betreft te los omgingen met de burgerschapsopdracht in het onderwijs. De zorgen hierover worden breder gedeeld in Kamer en kabinet en lagen zelfs ten grondslag aan de ambitie om de burgerschapsopdracht aan scholen aan te scherpen. We hebben voorbeelden gezien van lesmethoden die voorschreven dat jongens en meisjes geen oogcontact mochten maken, ook werd op religieuze gronden beargumenteerd dat homoseksualiteit verwerpelijk is. Verder waren er ook scholen die het onderwerp seksuele diversiteit volkomen links lieten liggen. De indieners vinden dit zeer onwenselijk en stellen middels dit amendement voor om juist het aanleren van kennis over en respect voor allerlei verschillende groepen in de samenleving nadrukkelijk in de wet op te nemen om dit soort excessen op scholen in de toekomst te voorkomen. Of het bijbrengen van kennis over en respect voor de diversiteit van groepen in onze samenleving, net als de gelijke rechten mensen hebben, uiteindelijk leidt tot meer acceptatie, valt niet met zekerheid te zeggen. Bovendien is het niet de taak van het onderwijs om leerlingen aan te leren wat ze moeten vinden. Wel hebben de indieners de overtuiging dat – teneinde leerlingen voor te bereiden op volwaardig meedraaien in de samenleving – deze kennis onontbeerlijk is. Daarom regelt dit amendement ook dat scholen hun leerlingen dit moeten aanleren. De indieners hebben ervoor gekozen om in de formulering van het amendement zoveel mogelijk aan te sluiten bij artikel 1 van de Grondwet, inclusief de in de toekomst toe te voegen passages indien het initiatiefwetsvoorstel Bergkamp, Özütok en Van den Hul tot het toevoegen van de gronden «handicap» en «seksuele gerichtheid» aan artikel 1 van de Grondwet in tweede lezing wordt aangenomen. De indieners willen bovendien in de wetbepalingen een norm tot handelen opnemen. In de voorgestelde wetbepalingen ligt de nadruk op «respect voor», «kennis van» en «omgang met» de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dat is zijn beschouwende begrippen, het is geen norm tot handelen. Iemand kan kennis hebben van LHBT+-personen, maar hen nog steeds uitschelden en pesten, terwijl de indiener vindt dat we dat nu juist moeten willen voorkómen. Het regeerakkoord bepaalt over aanscherping van de burgerschapsopdracht dat die tot doel heeft dat men «handelt in lijn met de democratische rechtstaat». Dit amendement beoogt het wetsvoorstel zo aan te passen dat er een duidelijke norm tot handelen in wordt vervat.”	Kamerstukken II 2019/20, 35 352, nr. 3, p. 32-33 Kamerstukken II 2020/21, 35 352, nr. 29, p. 4
---	--	--

art. 2.34 WVO 2020 (was art. 6c WVO)	“Ten aanzien van het belang van het bestrijden van de (taal)achterstanden is eveneens een nieuwe formulering gekozen die meer een beschrijving geeft op doelstellingsniveau. De nieuwe formulering in de nota van wijziging is: «Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat daarbij op structurele en herkenbare wijze aandacht wordt besteed aan het bestrijden van achterstanden in het bijzonder in de beheersing van de Nederlandse taal.» Met «op structurele wijze» willen we aangeven, dat de aandacht voor het bestrijden van achterstanden nadrukkelijk ingebed moet zijn in en vervlochten met het onderwijs. Met «op herkenbare wijze» beogen we tot uitdrukking te brengen dat die specifieke aandacht ook duidelijk als zodanig moet blijken in de onderwijspraktijk, dus een «gezicht» moet hebben. Terecht is opgemerkt in het Kamerdebat dat onderwijsachterstanden zich niet beperken tot taalachterstanden. Ook in bijvoorbeeld «rekenen» kunnen kinderen achterstanden hebben of achterstanden oplopen. Ook daarvoor dient aandacht te zijn. Wel is het beheersen van de Nederlandse taal dermate essentieel voor het kunnen functioneren in de Nederlandse samenleving, dat wij menen dat hier in het bijzonder aandacht voor mag worden gevraagd. Met het opnemen van bovenstaande doelen en uitgangspunten vormt de bevordering van (sociale) integratie een deugdelijkheidseis. De bovenstaande doelen en uitgangspunten vinden hun vertaling en uitwerking in respectievelijk het schoolplan en de schoolgids. Daarmee blijven de scholen nadrukkelijk verantwoordelijk voor de wijze waarop ze invulling geven aan deze doelen. De uitvoeringslasten en financiële gevolgen blijven ongewijzigd. Wat het voorgestelde artikel 6c WVO betreft: het oorspronkelijke wetsvoorstel voorzag er niet in dat in de WVO een voorschrift over het bestrijden van (taal)achterstand wordt opgenomen. Om te waarborgen dat de school zich ook op dit punt verantwoordt in het schoolplan, is er alsnog voor gekozen om daarvoor een concreet ankerpunt op te nemen in de wet, net als bij WPO en WEC. Dat is gedaan door een nieuw artikel 6c in de WVO in te voegen, aan het begin van Afdeling I, welke afdeling het onderwijs regelt. Daarmee is een «wettelijke opdracht voor het onderwijs» aan de WVO toegevoegd die een ankerpunt is voor het schoolplan (zie artikel 24, tweede lid, WVO) en voor de schoolgids (zie artikel 24a, eerste lid, aanhef en onder a, WVO).”	<i>Kamerstukken II 2004/05, 29 666, nr. 10, p. 3-5</i>
---	---	---

BIJLAGE B KWALITEITSZORG

Tabel B.1: Stelsel van kwaliteitszorg, primair onderwijs

Artikel	Kerncitaat	Bron
art. 10 WPO	“Door middel van artikel 10a (RS: later herplaatst als artikel 10) wordt vastgelegd dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs op de school bij het bevoegd gezag ligt. Het bevoegd gezag dient derhalve ten behoeve van de kwaliteit van het onderwijs beleid te formuleren, de verantwoordelijkheid te nemen voor het realiseren van dit beleid en hierover verantwoording af te leggen. Het schoolplan is het document waarin deze verantwoordelijkheid tot uitdrukking komt. De zorg van het bevoegd gezag voor de kwaliteit is daarom in dit wetsvoorstel gekoppeld aan de uitvoering van het schoolplan.” “De zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs wordt verduidelijkt, in samenhang met de wijziging van de Wot. Kwaliteit wordt gedefinieerd als het voldoen aan de wettelijke voorschriften. Ook bij het beoordelen van de uitvoering van het schoolplan, als aangrijpingspunt bij de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs, staat centraal of het bevoegd gezag aan de wettelijke voorschriften voldoet. Uit de huidige artikelen inzake het schoolplan blijkt dat het begrip «wettelijke opdrachten» enkel op de onderwijskundige context van de school betrekking heeft. Het wetsvoorstel verheldert daarom dat het gaat om de wettelijke opdrachten betreffende de uitgangspunten, de doelstelling en de inhoud van het onderwijs. Het voorstel laat onverlet dat de inspectie vanuit haar stimulerende taak aandacht kan besteden aan de vraag in hoeverre het bevoegd gezag er met haar beleid ook in slaagt haar aanvullende, eigen gekozen doelstellingen te verwezenlijken.”	Kamerstukken II 1996/97, 25 459, nr. 3, p. 10 Kamerstukken II 2014/15, 33 862, nr. 7, p. 29
art. 10a WPO	Het wetsvoorstel voorziet in de tot nog toe ontbrekende definitie van «zeer zwak onderwijs». Voor «zeer zwak onderwijs» is vereist dat de leerresultaten tekortschieten en dat in verband daarmee de naleving van ten minste één wettelijk voorschrift tekortschiet. Daarmee wordt een thans gebruikelijk en breed gedeeld uitgangspunt van het onderwijstoezicht gecodificeerd. De regering heeft reeds bij de introductie van deze deugdelijkheidseis aangegeven dat de kwaliteit van het onderwijs ernstig in het geding is wanneer de leerresultaten tekortschieten in combinatie met tekortkomingen in het onderwijsleerproces.⁸¹ In de praktijk blijkt bij het tekortschieten van de leerresultaten vrijwel altijd van deze combinatie met andere tekortkomingen sprake te zijn. Op grond van het wetsvoorstel dienen deze aanvullende tekortkomingen uiteraard betrekking te hebben op de naleving van wettelijke voorschriften en verband te houden met het tekortschieten van de leerresultaten. Tekortkomingen in de naleving van wettelijke voorschriften die geen verband houden met het tekortschieten van de leerresultaten blijven overigens wel eigenstandig een grond voor sancties bieden. Het voorstel creëert meer duidelijkheid door een directe verbinding te leggen tussen de algemene zorgplicht voor kwaliteit en het ernstig en langdurig tekortschieten van de leerresultaten, zoals dat bij invoering waarschijnlijk ook bedoeld is.⁸² Momenteel wordt deze relatie slechts indirect gelegd, namelijk door middel van verwijzing naar de wettelijke opdrachten. Met het oog op de verstrekkende gevolgen is een nauwkeuriger afbakening gewenst. Dat gebeurt door de overbodige verwijzing naar het begrip wettelijke opdrachten te laten vervallen. In de huidige bepalingen inzake minimumleerresultaten wordt gesproken over het ernstig of langdurig tekortschieten van de leerresultaten. Het voorstel wijzigt dat in het ernstig en langdurig tekortschieten van de leerresultaten. Met het oog op een zorgvuldige beoordeling van de leerresultaten is immers reeds vereist dat deze resultaten gedurende drie jaar tekortschieten. Het tekortschieten is dus per definitie niet alleen ernstig, maar ook langdurig. Het wetsvoorstel schrapt overigens de regeling dat ook van tekortschieten kan worden gesproken wanneer geen resultaten kunnen worden aangetoond. In een dergelijke situatie kan immers niet noodzakelijkerwijs van tekortschieten gesproken worden. Het wetsvoorstel laat uiteraard onverlet dat sancties kunnen worden getroffen wanneer het bevoegd gezag in strijd met de wettelijke voorschriften bijvoorbeeld geen eindtoets of eindexamens laat afnemen.	Kamerstukken II, vergaderjaar 2014–2015, 33 862, nr. 7, p. 29-30
art. 12 eerste lid WPO	“Het schoolplan is een document waarin het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs wordt beschreven. Dit betreft in elk geval het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het beleid met betrekking tot wat vaak wordt aangeduid als interne kwaliteitszorg: de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Naast deze drie verplichte thema’s is er ruimte voor een beschrijving van de eigen specifieke beleidskeuzes. Door de beperking tot enkele globaal aangegeven thema’s en de terughoudendheid in het aantal voorschriften over deze thema’s, wordt een bijdrage geleverd aan de vermindering van de planlast. Met de nieuwe opzet wordt getracht te voorkomen dat voor afzonderlijke aspecten van het schoolbeleid een apart verantwoordingsdocument wordt voorgeschreven; dit leidt eveneens tot een vermindering van de «planlast».” “De zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs wordt verduidelijkt, in samenhang met de wijziging van de Wot. Kwaliteit wordt gedefinieerd als het voldoen aan de wettelijke voorschriften. Ook bij het beoordelen van de uitvoering van het schoolplan, als aangrijpingspunt bij de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs, staat centraal of het bevoegd gezag aan de wettelijke voorschriften voldoet. Uit de huidige artikelen inzake het schoolplan blijkt dat het begrip «wettelijke opdrachten» enkel op de onderwijskundige context van de school betrekking heeft. Het wetsvoorstel verheldert daarom dat het gaat om de wettelijke opdrachten betreffende de uitgangspunten, de doelstelling en de inhoud van het onderwijs. Het voorstel laat onverlet dat de inspectie vanuit haar stimulerende taak aandacht kan besteden aan de vraag in hoeverre het bevoegd gezag er met haar beleid ook in slaagt haar aanvullende, eigen gekozen doelstellingen te verwezenlijken.”	Kamerstukken II 1996/97, 25 459, nr. 3, p. 10 Kamerstukken II 2014/15, 33 862, nr. 7, p. 29

art. 12 vierde lid WPO	“Ten slotte wordt beschreven op welke wijze het bevoegd gezag vaststelt welke maatregelen nodig zijn om tot verbetering van kwaliteit te komen. Die maatregelen kunnen een bijstelling van het schoolbeleid betekenen die wordt opgenomen in het volgende schoolplan of een wijziging daarvan. Nieuw is onderdeel d van het vierde lid. Voor de inzichtelijkheid is heel het vierde lid opnieuw vastgesteld, en zijn de verschillende elementen van dat lid nu in een opsomming geplaatst.”	<i>Kamerstukken II 1996/97, 25 459, nr. 3, p. 12</i> <i>Kamerstukken II 2002/03, 28 088, nr. 7, p. 30</i>
	“In deze onderdelen wordt een bredere opvatting van kwaliteit vastgelegd dan onder het voorstel aan de orde was. Kwaliteit omvat niet langer enkel de naleving van wettelijke voorschriften, maar ten minste de naleving van wettelijke voorschriften. Op grond van deze artikelen is het bevoegd gezag verantwoordelijk voor de kwaliteit zoals deze door haar gedefinieerd wordt, waarmee in elke geval de naleving van de wettelijke voorschriften dient te worden gewaarborgd. In onderscheid met de huidige regeling schiet het bevoegd gezag echter niet langer tekort in haar zorgplicht wanneer de eigen opdrachten voor het onderwijs niet worden gerealiseerd. De toezichthoudende taak van de inspectie richt zich namelijk enkel op de kwaliteit van het onderwijs voor zover deze in wettelijke voorschriften is vervat. Ten aanzien van de eigen opdrachten en de bredere visie op kwaliteit dan de wettelijke voorschriften blijft wel de stimulerende taak van toepassing.”	<i>Kamerstukken II 2014/15, 33 862, nr. 12, p. 15</i>
art. 13 eerste lid WPO	“De schoolgids is een jaarlijks informatief document ten behoeve van ouders en leerlingen, waarin de werkwijze van de school voor een komend schooljaar wordt beschreven en waarin wordt gerapporteerd over bereikte resultaten. Schoolplan en schoolgids bieden scholen de gelegenheid het eigen karakter en het eigen kwaliteitsbeleid tot uitdrukking te brengen. Daarvoor zal de nodige ruimte moeten worden geschapen. Daarom bevatten de wettelijke voorschriften met betrekking tot schoolplan en schoolgids geen gedetailleerde verplichtingen, maar uitsluitend datgene wat de wetgever minimaal noodzakelijk acht om scholen aan te sporen om op systematische wijze zorg aan kwaliteit te besteden.” “In artikel 13 wordt de vaststelling van het schoolplan en de schoolgids geregeld. De wijze waarop dit gebeurt wijkt weinig af van de wijze waarop thans het schoolwerkplan en het activiteitenplan worden vastgesteld. Ten aanzien van het tot dusverre geldende voorschrift dat het onderwijzend personeel eerst een voorstel moet doen alvorens het schoolwerkplan kan worden vastgesteld, kan worden opgemerkt dat ook zonder een dergelijk voorschrift adequate afspraken zullen worden gemaakt over het opstellen van een schoolplan. Dit voorschrift kan derhalve vervallen. Voorts wordt de betrokkenheid van de ouders en het personeel voldoende gewaarborgd door de wijzigingen in de Wet medezeggenschap onderwijs 1992, inhoudende dat het schoolplan en de schoolgids vallen onder het instemmingsrecht van de ouders en het personeel.”	<i>Kamerstukken II 1996/97, 25 459, nr. 3, p. 1 en p. 16</i>

Tabel B.2: Stelsel van kwaliteitszorg, voortgezet onderwijs

Artikel	Kerncitaat	Bron
art. 2.87 WVO 2020 (was art. 23a WVO)	“Op grond van het voorgaande kunnen de initiatiefnemers als alternatief volstaan met het heldere uitgangspunt dat het bevoegd gezag de bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften dient na te leven en dat zij het stelsel van kwaliteitszorg dient uit te voeren. Zij handhaven de toevoeging «in elk geval» in de definitie van het zorg dragen voor de kwaliteit van het onderwijs. Hiermee wordt benadrukt dat kwaliteit breder is dan de wettelijke voorschriften. Deze toevoeging leidt echter niet tot een uitbreiding van het bereik van het toezicht. De inspectie kan overigens in het stimulerende rapport bijvoorbeeld wel aandacht besteden aan de mate waarin de in het schoolplan geformuleerde ambities worden uitgevoerd. Op die wijze kan zij een bijdrage leveren aan de horizontale verantwoording en het functioneren van de medezeggenschap. (...) Het artikel inzake het schoolplan richt zich op de beschrijving van zowel de kwaliteit van het onderwijs als de zorg voor deze kwaliteit. Deze deugdelijkheidseis verplicht het bevoegd gezag in het schoolplan ten minste de onderdelen te beschrijven die in dit artikel worden opgesomd. Het artikel inzake de kwaliteit van het onderwijs daarentegen richt zich op de uitvoering van de kwaliteit van het onderwijs door het bevoegd gezag. Hierin wordt het cruciale uitgangspunt dat het bevoegd gezag de deugdelijkheidseisen dient na te leven expliciet gemaakt. Eveneens dient het bevoegd gezag het stelsel van kwaliteitszorg dat in het schoolplan beschreven is uit te voeren.” “De uitvoering van het stelsel van kwaliteitszorg vormt onderwerp van toezicht. Het toezicht richt zich daarbij op de activiteiten die beschreven moeten worden in het schoolplan. Het betreft drie kernactiviteiten: 1. Het mogelijk maken dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en dat het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen. Het bevoegd gezag dient de uitwerking van deze deugdelijkheidseis te beschrijven in het onderwijskundig onderdeel van het schoolplan. 2. Het bewaken dat de onder activiteit 1 bedoelde kwaliteitsopdracht wordt gerealiseerd. Bij het bewaken van deze kwaliteit speelt het leerlingvolgsysteem een voorname rol, indien dit systeem in de betreffende onderwijssector verplicht is. 3. Het vaststellen van maatregelen indien verbeteringen nodig zijn. Het functioneren van de kwaliteitscyclus als zodanig staat dus centraal, niet de keuzes die het bevoegd gezag binnen deze cyclus maakt en de wijze waarop aan de kwaliteitszorg invulling wordt gegeven. Het is bijvoorbeeld aan het bevoegd gezag om te bepalen op welke wijze en met welke frequentie binnen de duur van het schoolplan de uitvoering van de bedoelde kwaliteitsopdracht wordt bewaakt. De inspectie toets enkel of het bevoegd gezag zicht heeft op de kwaliteit. En het feit dat het bevoegd gezag moet beschrijven welke maatregelen zij treft in het kader van de kwaliteitsverbetering, betekent niet dat de inspectie deze maatregelen inhoudelijk beoordeelt. De inspectie toetst enkel of het bevoegd gezag maatregelen treft. De inspectie kan uiteraard wel ingrijpen wanneer de maatregelen die door het bevoegd getroffen zijn niet meer of nog steeds niet tot naleving van de wettelijke voorschriften leiden.”	<i>Kamerstukken II 2014/15, 33 862, nr. 13, p. 16 en 17</i>

art. 2.90 WVO 2020 (was: art. 24 WVO)	“Het schoolplan bevat een beschrijving van het personeelsbeleid. Om in staat te zijn permanent te werken aan kwaliteitsverbetering is het vakmanschap van leraren cruciaal. Bij de beschrijving van het personeelsbeleid geeft het bevoegd gezag in elk geval aan hoe aan de eisen voor bevoegdheid en voor onderhoud van bekwaamheid wordt voldaan. Ook wordt beschreven hoe de ontwikkeling van het onderwijs wordt ondersteund door initiatieven op het gebied van na- en bijscholing van het personeel. Het onderwijskundig beleid omvat verder ook het pedagogisch-didactisch handelen. Het document inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding moet daarnaast bij het schoolplan zijn gevoegd. Tot slot is verankerd dat het schoolplan moet aangeven hoe rekening wordt gehouden met de inbreng van leerlingen bij het personeelsbeleid.”	<i>Kamerstukken II</i> 2019/20, 35 297, nr. 3, p. 126
art. 2.91 WVO 2020 (was: art. 24 WVO)	“Het schoolplan bevat een beschrijving van het stelsel van kwaliteitszorg. De kern van het kwaliteitsbeleid is het bewaken dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en dat het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen. Ook wordt beschreven hoe het bevoegd gezag vaststelt welke maatregelen nodig zijn om tot verbetering van kwaliteit te komen. Die maatregelen kunnen een bijstelling van het schoolbeleid betekenen die wordt opgenomen in het volgende schoolplan of een wijziging daarvan.”	Kamerstukken II 2019/20, 35 297, nr. 3, p. 126

BIJLAGE C BURGERSCHAPSOPDRACHT

Tabel C.1: *Burgerschapsopdracht, primair onderwijs*

Artikel	Kerncitaat	Bron
art. 8 derde lid WPO	“De huidige doelstelling ten aanzien van burgerschapsonderwijs⁵³ (is «mede gericht op het bevorderen» van burgerschap) wordt op grond van de aanhef van de voorgestelde bepaling vervangen door een imperatief geformuleerde burgerschapsopdracht. Het onderwijs «bevordert» straks, verplichtend dus, de burgerschapsvorming van leerlingen. De kernbegrippen daarbij zijn «actief burgerschap» en «sociale cohesie». «Actief burgerschap is een reeds bestaand begrip binnen de huidige burgerschapsopdracht. «Sociale cohesie» vervangt het begrip «sociale integratie» dat op dit moment nog sterk centraal staat. Het gaat hier om algemene, overkoepelende begrippen waarmee de regering ruimte wenst te geven voor de verschillende dimensies, aspecten en betekenissen die burgerschap omvat. Welke invulling daaraan wordt gegeven en welke aspecten worden benadrukt kan ook verbonden zijn met specifieke waarden en normen die voort (kunnen) komen uit de godsdienstige, levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag van scholen. Daarnaast kent elke school een eigen onderwijscontext. Scholen, de betrokkenen bij de scholen en de omgeving waarin de scholen staan, kunnen sterk van elkaar verschillen. Scholen houden in lijn met de vrijheid van onderwijs op grond van deze algemene, overkoepelende begrippen veel ruimte om zelf inhoud en vorm te geven aan burgerschapsonderwijs. (...) De wijze waarop invulling dient te worden gegeven aan de burgerschapsopdracht is «samenhangend» en «doelgericht». Samenhangend betekent dat het bevoegd gezag een visie dient te ontwikkelen op het burgerschapsonderwijs, die zodanig in het onderwijsprogramma tot uitdrukking komt dat sprake is van een door de leerjaren heen samenhangend programma dat de burgerschapsvorming van leerlingen bevordert. Doelgericht houdt in dat het bevoegd gezag concreet formuleert wat leerlingen zullen leren. De bedoeling is dat de school een onderwijsprogramma hanteert dat verschillende activiteiten verbindt die zijn gekoppeld aan heldere leerdoelen, toegespitst op de leerlingenpopulatie en waarin stapsgewijs wordt toegewerkt naar de realisering van de leerdoelen. Deze visie op en planmatige uitwerking van het burgerschapsonderwijs dienen op grond van de bestaande bepalingen ook hun beslag te krijgen in de schoolgids en het schoolplan. Zoals uiteengezet in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting wordt voorgesteld de wettelijke doelbepaling ten aanzien van «sociale integratie» te vereenvoudigen en de bestaande overlap daaruit te verwijderen, zonder dat de inhoudelijke doelstelling daarmee wijzigt. Pluriformiteit is en blijft immers een wezenkenmerk van de democratische rechtsstaat en wordt in de voorgestelde eerste leden, onderdeel b, daarom ook expliciet benoemd als kenmerk van de Nederlandse samenleving. Zoals in paragraaf 5 van het algemeen deel en de eerste alinea van deze passage is toegelicht, wordt voorgesteld het begrip «sociale integratie» daarbij te vervangen door «sociale cohesie». De wijze waarop het bevoegd gezag «actief burgerschap» en «sociale cohesie» minimaal dient te bevorderen wordt met de voorgestelde onderdelen a en b verder uitgewerkt. Deze onderdelen bevatten de gemeenschappelijke kern die burgerschapsonderwijs op iedere school dient te omvatten, namelijk leerlingen in staat stellen te functioneren in en bij te dragen aan de Nederlandse democratische samenleving. Het burgerschapsonderwijs dient zich ten minste op «herkenbare» wijze te richten op deze onderdelen. Buiten iedere twijfel, en daarmee helder toetsbaar voor de inspectie, dient te staan dat de in deze onderdelen genoemde minimumuitgangspunten in het onderwijs in praktijk tot uitdrukking komen teneinde actief burgerschap en sociale cohesie te bevorderen. De school dient inzichtelijk te maken op welke wijze onderwijsdoelen en lesplannen ten aanzien van burgerschap worden gerealiseerd. De bovengenoemde doelstelling en de, in onderdelen a en b, daartoe voorgestelde minimumuitgangspunten geven voor het bevoegd gezag meer duiding aan de burgerschapsopdracht, maar laten de ruimte voor het bevoegd gezag om de burgerschapsopdracht in te vullen met inachtneming van de vrijheid van richting en inrichting.” “De afgelopen jaren hebben we verschillende voorbeelden gezien van scholen die wat de indianers betreft te los omgingen met de burgerschapsopdracht in het onderwijs. (...) De indianers vinden dit zeer onwenselijk en stellen middels dit amendement voor om juist het aanleren van kennis over en respect voor allerlei verschillende groepen in de samenleving nadrukkelijk in de wet op te nemen om dit soort excessen op scholen in de toekomst te voorkomen. Of het bijbrengen van kennis over en respect voor de diversiteit van groepen in onze samenleving, net als de gelijke rechten die mensen hebben, uiteindelijk leidt tot meer acceptatie, valt niet met zekerheid te zeggen. Bovendien is het niet de taak van het onderwijs om leerlingen aan te leren wat ze moeten vinden. Wel hebben de indianers de overtuiging dat – teneinde leerlingen voor te bereiden op volwaardig meedraaien in de samenleving – deze kennis onontbeerlijk is. Daarom regelt dit amendement ook dat scholen hun leerlingen dit moeten aanleren. De indianers hebben ervoor gekozen om in de formulering van het amendement zoveel mogelijk aan te sluiten bij artikel 1 van de Grondwet, inclusief de in de toekomst toe te voegen passages indien het initiatiefwetsvoorstel Bergkamp, Özütok en Van den Hul tot het toevoegen van de gronden «handicap» en «seksuele gerichtheid» aan artikel 1 van de Grondwet in tweede lezing wordt aangenomen. De indianers willen bovendien in de wetsbepalingen een norm tot handelen opnemen. In de voorgestelde wetsbepalingen ligt de nadruk op «respect voor», «kennis van» en «omgang met» de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dat is zijn beschouwende begrippen, het is geen norm tot handelen. Iemand kan kennis hebben van LHBT+-personen, maar hen nog steeds uitschelden en pesten, terwijl de indiener vindt dat we dat nu juist moeten willen voorkómen. Het regeerakkoord bepaalt over aanscherping van de burgerschapsopdracht dat die tot doel heeft dat men «handelt in lijn met de democratische rechtstaat». Dit amendement beoogt het wetsvoorstel zo aan te passen dat er een duidelijke norm tot handelen in wordt vervat.”	Kamerstukken II 2019/20, 35 352, nr. 3, p. 32-33 Kamerstukken II 2020/21, 35 352, nr. 29, p. 4

art. 9 WPO (was: art. 10 WBO)	“In dit artikel wordt de inhoud van het onderwijs globaal aangegeven. Het artikel is bewust ruim van opzet gehouden om de school de gelegenheid te bieden het onderwijs een eigen gestalte te geven. Zo wordt er niet van vakken gesproken. Waar gewenst en mogelijk kunnen de verschillende activiteiten in onderlinge samenhang plaatsvinden. De globale aanduiding van de inhoud van het onderwijs maakt het ook mogelijk dat de scholen de leerin-houd vanuit hun eigen onderwijskundige visie bepalen. Vanuit de keuze van vormingsgebieden kan de leerinhoud in leergebieden geordend worden. Met het vooropstellen van de zintuiglijke en lichamelijke (motorische) oefening wordt beoogd tot uitdrukking te brengen dat in de eerste jaren de inhoudelijke benadering van het kleuteronderwijs zal domineren. Niet is vermeld, zoals het voorontwerp van 1970 nog deed, dat onder lichamelijke oefening zwemmen is begrepen. Dit is ondertussen al zo ver gemeengoed geworden, dat uitdrukkelijke vermelding niet nodig is. Maatschappelijke verhoudingen zijn wel afzonderlijk vermeld. Weliswaar kan dit onderwerp bij het in samenhang gegeven onderwijs - geordend in leergebieden of projecten - aandacht krijgen en krijgt het die ook vaak reeds; uitdrukkelijke vermelding beoogt verwaarlozing van dit voor de sociale vorming belangrijke onderwerp te voorkomen. Uiteraard zal de inhoud afgestemd moeten zijn op wat leerlingen van het basisonderwijs kunnen verwerken. Staatsinrichting is als facet van de kennis van maatschappelijke verhoudingen en niet bij geschiedenis genoemd. Geschiedenis ziet immers op situaties in het verleden, terwijl staatsinrichting op het heden betrekking heeft. Dit betekent uiteraard niet dat de verbindingslijnen tussen verleden en heden geen aandacht behoren te krijgen. Ook voor de leerlingen van het basis-onderwijs is het gewenst dat zij, uiteraard op een wijze die in overeenstemming is met hun bevattingsvermogen, in aanraking worden gebracht met wat zich zowel in het binnen- als het geestelijk leven. Daarom is onder de kennisgebieden, waaraan in elk geval aandacht moet worden besteed, opgenomen: geestelijk leven. De inhoud van het onderwijs hierin wordt bepaald door, althans in overeenstemming met het bevoegd gezag van de school, waarbij voor de openbare school geldt, dat het karakter van het openbaar onderwijs, zoals dit in artikel 29 is omschreven, in acht genomen zal moeten worden. Het geven van godsdienst" en vormingsonderwijs is geregeld in de afzonderlijke bepalingen voor het openbaar en het bijzonder onderwijs. Het onderhavige artikel regelt alleen de onderwerpen, die zowel op de openbare als op de bijzondere school moeten worden onderwezen. Godsdienst en levensbeschouwelijke vorming kunnen hier niet worden genoemd. Voor het bijzonder onderwijs kan de wetgever immers niet voorschrijven, dat godsdienst of levensbeschouwelijke vorming moet worden gegeven. Hij kan daartoe slechts de mogelijkheid bieden en dat gebeurt in artikel 37. Aan het bevoegd gezag van de school is het in samenwerking met het personeel en de ouders overgelaten aan dit onderwijs vorm te geven, waarbij het uiteraard niet beperkt is tot de invoering van het vak, maar in staat is de invloed van zijn godsdienstige of levensbeschouwelijke opvatting in heel het onderwijs op de school te laten doordringen. Voor het openbaar onderwijs ligt het uiteraard anders. Het bevoegd gezag van de openbare school zal slechts behoeven te zorgen, dat zo de ouders dat wensen, hun kinderen onderwijs in godsdienst of levensbeschouwelijke vorming op de school kunnen krijgen. Op het overige onderwijs van een openbare school hebben deze vakken geen invloed; slechts organisatorisch hebben zij een plaats in het schoolwerkplan. Verwezen zij verder naar de artikelen 30 en 31 en de toelichting daarop.” “Onder eindtermen wordt verstaan: beschrijvingen van kwaliteiten van leerlingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden die de school bij haar onderwijsactiviteiten in elk geval als doelstellingen moet hanteren. Eindtermen maken deel uit van de kwaliteitseisen die aan het basisonderwijs en aan de basisvorming in het voortgezet onderwijs worden gesteld. In die zin zijn eindtermen richtlijnen voor scholen voor de na te streven resultaten van leerlingen.”	<i>Kamerstukken II 1976/77, 14 428, nrs. 1-4, p. 42 - 43</i> <i>Kamerstukken II 1987/88, 20 381, nr. 3, p. 10</i>
art. 10 WPO	“Door middel van artikel 10a (RS: later herplaatst als artikel 10) wordt vastgelegd dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs op de school bij het bevoegd gezag ligt. Het bevoegd gezag dient derhalve ten behoeve van de kwaliteit van het onderwijs beleid te formuleren, de verantwoordelijkheid te nemen voor het realiseren van dit beleid en hierover verantwoording af te leggen. Het schoolplan is het document waarin deze verantwoordelijkheid tot uitdrukking komt. De zorg van het bevoegd gezag voor de kwaliteit is daarom in dit wetsvoorstel gekoppeld aan de uitvoering van het schoolplan.” “De zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs wordt verduidelijkt, in samenhang met de wijziging van de Wot. Kwaliteit wordt gedefinieerd als het voldoen aan de wettelijke voorschriften. Ook bij het beoordelen van de uitvoering van het schoolplan, als aangrijpingspunt bij de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs, staat centraal of het bevoegd gezag aan de wettelijke voorschriften voldoet. Uit de huidige artikelen inzake het schoolplan blijkt dat het begrip «wettelijke opdrachten» enkel op de onderwijskundige context van de school betrekking heeft. Het wetsvoorstel verheldert daarom dat het gaat om de wettelijke opdrachten betreffende de uitgangspunten, de doelstelling en de inhoud van het onderwijs. Het voorstel laat onverlet dat de inspectie vanuit haar stimulerende taak aandacht kan besteden aan de vraag in hoeverre het bevoegd gezag er met haar beleid ook in slaagt haar aanvullende, eigen gekozen doelstellingen te verwezenlijken.”	<i>Kamerstukken II 1996/97, 25 459, nr. 3, p. 10</i> <i>Kamerstukken II 2014/15, 33 862, nr. 7, p. 29</i>

art. 12 WPO	“Het schoolplan is een document waarin het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs wordt beschreven. Dit betreft in elk geval het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het beleid met betrekking tot wat vaak wordt aangeduid als interne kwaliteitszorg: de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Naast deze drie verplichte thema’s is er ruimte voor een beschrijving van de eigen specifieke beleidskeuzes. Door de beperking tot enkele globaal aangegeven thema’s en de terughoudendheid in het aantal voorschriften over deze thema’s, wordt een bijdrage geleverd aan de vermindering van de planlast. Met de nieuwe opzet wordt getracht te voorkomen dat voor afzonderlijke aspecten van het schoolbeleid een apart verantwoordingsdocument wordt voorgeschreven; dit leidt eveneens tot een vermindering van de «planlast».” “Bij het onderdeel onderwijskundig beleid worden de uitwerking van de wettelijke opdrachten voor het onderwijs en de door het bevoegd gezag in het schoolplan opgenomen aanvullende opdrachten voor het onderwijs, daaronder begrepen de voorzieningen die in het onderwijsprogramma zijn getroffen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, beschreven. Uit dit programma blijkt welke keuzes ten aanzien van de leerstof, de werkwijzen, methoden en ontwikkelingsmaterialen zijn gemaakt. Wettelijke opdrachten voor het onderwijs zijn bijvoorbeeld de uitgangspunten, de doelstelling en de onderwijsactiviteiten genoemd in de artikelen 8 en 9 van de Wet op het basisonderwijs (WBO). Door het vermelden van de gehanteerde methoden en ontwikkelingsmaterialen wordt duidelijk gemaakt of het onderwijsprogramma in overeenstemming is met wat de kerndoelen vragen. Waar geen methoden en ontwikkelingsmaterialen in gebruik zijn, zal op andere wijze moeten worden aangegeven dat het onderwijsprogramma in overeenstemming is met de kerndoelen. Tenslotte blijkt uit de beschrijving van het onderwijskundig beleid hoe de school tegemoet komt aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Hierbij wordt gedacht aan voorzieningen voor leerlingen in achterstandssituaties, Nederlands als tweede taal en de opvang van leerlingen met leerproblemen of lichamelijke dan wel zintuiglijke handicaps, maar ook hoogbegaafde leerlingen. Het gaat hier veelal om afspraken die door het bevoegd gezag zijn gemaakt in het kader van schooloverstijgende initiatieven (Weer Samen Naar School, het Onderwijsvoorrankingsbeleid, Sociale Vernieuwing).” “Ten slotte wordt beschreven op welke wijze het bevoegd gezag vaststelt welke maatregelen nodig zijn om tot verbetering van kwaliteit te komen. Die maatregelen kunnen een bijstelling van het schoolbeleid betekenen die wordt opgenomen in het volgende schoolplan of een wijziging daarvan.” “Nieuw is onderdeel d van het vierde lid. Voor de inzichtelijkheid is heel het vierde lid opnieuw vastgesteld, en zijn de verschillende elementen van dat lid nu in een opsomming geplaatst.” “De zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs wordt verduidelijkt, in samenhang met de wijziging van de Wot. Kwaliteit wordt gedefinieerd als het voldoen aan de wettelijke voorschriften. Ook bij het beoordelen van de uitvoering van het schoolplan, als aangrijpingspunt bij de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs, staat centraal of het bevoegd gezag aan de wettelijke voorschriften voldoet. Uit de huidige artikelen inzake het schoolplan blijkt dat het begrip «wettelijke opdrachten» enkel op de onderwijskundige context van de school betrekking heeft. Het wetsvoorstel verheldert daarom dat het gaat om de wettelijke opdrachten betreffende de uitgangspunten, de doelstelling en de inhoud van het onderwijs. Het voorstel laat onverlet dat de inspectie vanuit haar stimulerende taak aandacht kan besteden aan de vraag in hoeverre het bevoegd gezag er met haar beleid ook in slaagt haar aanvullende, eigen gekozen doelstellingen te verwezenlijken.” “In deze onderdelen wordt een bredere opvatting van kwaliteit vastgelegd dan onder het voorstel aan de orde was. Kwaliteit omvat niet langer enkel de naleving van wettelijke voorschriften, maar ten minste de naleving van wettelijke voorschriften. Op grond van deze artikelen is het bevoegd gezag verantwoordelijk voor de kwaliteit zoals deze door haar gedefinieerd wordt, waarmee in elke geval de naleving van de wettelijke voorschriften dient te worden gewaarborgd. In onderscheid met de huidige regeling schiet het bevoegd gezag echter niet langer tekort in haar zorgplicht wanneer de eigen opdrachten voor het onderwijs niet worden gerealiseerd. De toezichthoudende taak van de inspectie richt zich namelijk enkel op de kwaliteit van het onderwijs voor zover deze in wettelijke voorschriften is vervat. Ten aanzien van de eigen opdrachten en de bredere visie op kwaliteit dan de wettelijke voorschriften blijft wel de stimulerende taak van toepassing.” “In deze onderdelen wordt een bredere opvatting van kwaliteit vastgelegd dan onder het voorstel aan de orde was. Kwaliteit omvat niet langer enkel de naleving van wettelijke voorschriften, maar ten minste de naleving van wettelijke voorschriften. Op grond van deze artikelen is het bevoegd gezag verantwoordelijk voor de kwaliteit zoals deze door haar gedefinieerd wordt, waarmee in elke geval de naleving van de wettelijke voorschriften dient te worden gewaarborgd. In onderscheid met de huidige regeling schiet het bevoegd gezag echter niet langer tekort in haar zorgplicht wanneer de eigen opdrachten voor het onderwijs niet worden gerealiseerd. De toezichthoudende taak van de inspectie richt zich namelijk enkel op de kwaliteit van het onderwijs voor zover deze in wettelijke voorschriften is vervat. Ten aanzien van de eigen opdrachten en de bredere visie op kwaliteit dan de wettelijke voorschriften blijft wel de stimulerende taak van toepassing.”	<i>Kamerstukken II 1996/97, 25 459, nr. 3, p. 10</i> <i>Kamerstukken II 1996/97, 25 459, nr. 3, p. 12</i> <i>Kamerstukken II 2002/03, 28 088, nr. 7, p. 30</i> <i>Kamerstukken II 2014/15, 33 862, nr. 7, 29</i> <i>Kamerstukken II 2014/15, 33 862, nr. 12, p. 15</i>
-------------	--	---

Tabel C.2: Burgerschapsopdracht, voortgezet onderwijs

Artikel	Kerncitaat	Bron
art. 2.2 WVO 2020	“De huidige doelstelling ten aanzien van burgerschapsonderwijs⁵³ (is «mede gericht op het bevorderen» van burgerschap) wordt op grond van de aanhef van de voorgestelde bepaling vervangen door een imperatief geformuleerde burgerschapsopdracht. Het onderwijs «bevordert» straks, verplichtend dus, de burgerschapsvorming van leerlingen. De kernbegrippen daarbij zijn «actief burgerschap» en «sociale cohesie». «Actief burgerschap is een reeds bestaand begrip binnen de huidige burgerschapsopdracht. «Sociale cohesie» vervangt het begrip «sociale integratie» dat op dit moment nog sterk centraal staat. Het gaat hier om algemene, overkoepelende begrippen waarmee de regering ruimte wenst te geven voor de verschillende dimensies, aspecten en betekenissen die burgerschap omvat. Welke invulling daaraan wordt gegeven en welke aspecten worden benadrukt kan ook verbonden zijn met specifieke waarden en normen die voort (kunnen) komen uit de godsdienstige, levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag van scholen. Daarnaast kent elke school een eigen onderwijscontext. Scholen, de betrokkenen bij de scholen en de omgeving waarin de scholen staan, kunnen sterk van elkaar verschillen. Scholen houden in lijn met de vrijheid van onderwijs op grond van deze algemene, overkoepelende begrippen veel ruimte om zelf inhoud en vorm te geven aan burgerschapsonderwijs. Meer achtergrond over de inhoud van deze begrippen en de reikwijdte van het toezicht door de inspectie is te vinden in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting. De wijze waarop invulling dient te worden gegeven aan de burgerschapsopdracht is «samenhangend» en «doelgericht». Samenhangend betekent dat het bevoegd gezag een visie dient te ontwikkelen op het burgerschapsonderwijs, die zodanig in het onderwijsprogramma tot uitdrukking komt dat sprake is van een door de leerjaren heen samenhangend programma dat de burgerschapsvorming van leerlingen bevordert. Doelgericht houdt in dat het bevoegd gezag concreet formuleert wat leerlingen zullen leren. De bedoeling is dat de school een onderwijsprogramma hanteert dat verschillende activiteiten verbindt die zijn gekoppeld aan heldere leerdoelen, toegespitst op de leerlingenpopulatie en waarin stapsgewijs wordt toegewerkt naar de realisering van de leerdoelen. Deze visie op en planmatige uitwerking van het burgerschapsonderwijs dienen op grond van de bestaande bepalingen ook hun beslag te krijgen in de schoolgids en het schoolplan. Zoals uiteengezet in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting wordt voorgesteld de wettelijke doelbepaling ten aanzien van «sociale integratie» te vereenvoudigen en de bestaande overlap daaruit te verwijderen, zonder dat de inhoudelijke doelstelling daarmee wijzigt. Pluriformiteit is en blijft immers een wezenskenmerk van de democratische rechtsstaat en wordt in de voorgestelde eerste leden, onderdeel b, daarom ook expliciet benoemd als kenmerk van de Nederlandse samenleving Zoals in paragraaf 5 van het algemeen deel en de eerste alinea van deze passage is toegevoegd, wordt voorgesteld het begrip «sociale integratie» daarbij te vervangen door «sociale cohesie». De wijze waarop het bevoegd gezag «actief burgerschap» en «sociale cohesie» minimaal dient te bevorderen wordt met de voorgestelde onderdelen a en b verder uitgewerkt. (...) Het burgerschapsonderwijs dient zich ten minste op «herkenbare» wijze te richten op deze onderdelen. Buiten iedere twijfel, en daarmee helder toetsbaar voor de inspectie, dient te staan dat de in deze onderdelen genoemde minimumuitgangspunten in het onderwijs in praktijk tot uitdrukking komen teneinde actief burgerschap en sociale cohesie te bevorderen. De school dient inzichtelijk te maken op welke wijze onderwijsdoelen en lesplannen ten aanzien van burgerschap worden gerealiseerd. De bovengenoemde doelstelling en de, in onderdelen a en b, daartoe voorgestelde minimumuitgangspunten geven voor het bevoegd gezag meer duiding aan de burgerschapsopdracht, maar laten de ruimte voor het bevoegd gezag om de burgerschapsopdracht in te vullen met inachtneming van de vrijheid van richting en inrichting.” “De afgelopen jaren hebben we verschillende voorbeelden gezien van scholen die wat de indieners betreft te los omgingen met de burgerschapsopdracht in het onderwijs. De zorgen hierover worden breder gedeeld in Kamer en kabinet en lagen zelfs ten grondslag aan de ambitie om de burgerschapsopdracht aan scholen aan te scherpen. (...) De indieners vinden dit zeer onwenselijk en stellen middels dit amendement voor om juist het aanleren van kennis over en respect voor allerlei verschillende groepen in de samenleving nadrukkelijk in de wet op te nemen om dit soort excessen op scholen in de toekomst te voorkomen. Of het bijbrengen van kennis over en respect voor de diversiteit van groepen in onze samenleving, net als de gelijke rechten die mensen hebben, uiteindelijk leidt tot meer acceptatie, valt niet met zekerheid te zeggen. Bovendien is het niet de taak van het onderwijs om leerlingen aan te leren wat ze moeten vinden. Wel hebben de indieners de overtuiging dat – teneinde leerlingen voor te bereiden op volwaardig meedraaien in de samenleving – deze kennis onontbeerlijk is. Daarom regelt dit amendement ook dat scholen hun leerlingen dit moeten aanleren. De indieners hebben ervoor gekozen om in de formulering van het amendement zoveel mogelijk aan te sluiten bij artikel 1 van de Grondwet, inclusief de in de toekomst toe te voegen passages indien het initiatiefwetsvoorstel Bergkamp, Özütok en Van den Hul tot het toevoegen van de gronden «handicap» en «seksuele gerichtheid» aan artikel 1 van de Grondwet in tweede lezing wordt aangenomen. De indieners willen bovendien in de wetsbepalingen een norm tot handelen opnemen. In de voorgestelde wetsbepalingen ligt de nadruk op «respect voor», «kennis van» en «omgang met» de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dat is zijn beschouwende begrippen, het is geen norm tot handelen. Iemand kan kennis hebben van LHBT+-personen, maar hen nog steeds uitschelden en pesten, terwijl de indiener vindt dat we dat nu juist moeten willen voorkomen. Het regeerakkoord bepaalt over aanscherping van de burgerschapsopdracht dat die tot doel heeft dat men «handelt in lijn met de democratische rechtstaat». Dit amendement beoogt het wetsvoorstel zo aan te passen dat er een duidelijke norm tot handelen in wordt vervat.”	Kamerstukken II 2019/20, 35 352, nr. 3, p. 32-33 Kamerstukken II 2020/21, 35 352, nr. 29, p. 4

LITERATUUR

De Boer 2021

J.A. de Boer, *De vaststelling en handhaving van deugdelijkheidseisen in het onderwijs* (diss. Tilburg), Den Haag: Boom juridisch 2021.

Blomberg, Jurgens & Michiels 2016

A.B. Blomberg, G.T.J.M. Jurgens & F.C.M.A. Michiels, *Handhavingsrecht* (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2016.

Honingh e.a. 2020

M. Honingh e.a., *Effectstudie van het vernieuwde onderwijstoezicht*, Nijmegen / Amsterdam: Radboud Universiteit / Vrije Universiteit Amsterdam 2020.

Huisman 2013

P.W.A. Huisman, 'Interventie-instrumenten bij falend onderwijsbestuur', *School en Wet* 2013, 6, p. 5-12.

Nolen 2022

M.F. Nolen, 'Vier evaluaties van het externe toezicht op het publiek bekostigd onderwijs; en hoe nu verder?', *School en Wet* 2022/3.

Onderwijsraad 2022

Onderwijsraad, *Essentie van extern toezicht*, Den Haag: Onderwijsraad 2022.

Oomens e.a. 2022

M. Oomens e.a., *Evaluatie initiatiefwet Bisschop c.s.*, Utrecht: Oberon 2022.

Sanders 2024

T.N. Sanders, *Handboek toezicht, handhaving en invordering*, Den Haag: Boom juridisch 2024.

Scheltema 1989

M. Scheltema, 'De rechtsstaat', in: J.W.M. Engels e.a. (red.), *Rechtsstaat herdacht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1898, p. 11-26.

Schlössels & Zijlstra 2017

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 1 Grondslagen, begrippen, normering, organisatie, wetgeving, uitvoering, handhaving*, Deventer: Kluwer 2017.

Zijlstra e.a. 2012

S.E. Zijlstra e.a. (red.), *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer: Kluwer 2012.

Vermeulen 2024

B. Vermeulen, 'Rechtsbeginselen in het onderwijsrecht', in: R. van Schoonhoven (red.), *Rechtsbeginselen in het onderwijsrecht: een eerste verkenning* (VVO preadvies nr. 42), Den Haag: Boom Juridisch 2024.