33862 Doeltreffender regeling onderwijstoezicht

Spreektekst Ganzevoort GroenLinks

1 maart 2016

Voorzitter,

Allereerst dank en feliciteer ik graag de initiatiefnemers. Hun jarenlange ervaring in en rondom het onderwijs is herkenbaar in hun inzet om te komen tot een nadere aanscherping van de rol van de Inspectie bij het onderwijstoezicht. Een belangrijk onderwerp dat rechtstreeks voortvloeit uit de grondwet. Daarin is immers niet alleen gesteld dat het “onderwijs … een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering” is, maar ook meer concreet dat de overheid daarop toezicht houdt en er bij wet eisen van deugdelijkheid aan stelt. Die kernelementen uit artikel 23 van de grondwet worden verder uitgebouwd in een balans die enerzijds garandeert dat het geven van onderwijs vrij is en anderzijds de kwaliteit en financiële basis waarborgt.

Daar begint dan ook meteen de discussie en de initiatiefnemers stellen dat het onderscheid tussen kwaliteit en deugdelijkheid moet worden aangescherpt om oneigenlijke gevolgen van het optreden van de Inspectie te verminderen. Heel concreet: als de Inspectie een mening heeft over de kwaliteit van het onderwijs op een school, dan moet het duidelijk zijn of dat een deugdelijkheidsoordeel is op wettelijke grondslag of een constructief kwaliteitsbevorderend advies. Het eerste is de strikte toezichthoudende rol, het tweede een secundaire taak van de Inspectie.

Het is verleidelijk om een filosofisch debat te voeren over de verhouding van kwaliteit en deugdelijkheid en over de vraag of ook een kwaliteitsbevorderend advies niet intrinsiek normerend is, maar dat is waarschijnlijk vooral een kwestie van woorden. Het lijkt nuttiger om hier te kijken naar de juridische verdeling van verantwoordelijkheden en vrijheden. En dan staat mijn fractie positief tegenover het uitgangspunt van dit wetsvoorstel. Het beter onderscheiden tussen de beoordeling van de deugdelijkheid en de bevordering van de kwaliteit kan er inderdaad aan bijdragen dat het gesprek over kwaliteitsbevordering met de Inspectie inhoudelijker en met meer vrijheid gevoerd wordt omdat het niet onder druk staat van een beoordeling door de Inspectie. Althans, dat mag je hopen. De spannende vraag is natuurlijk of dat dan ook echt gebeurt of dat we zullen gaan zien dat er alleen nog naar een aantal harde deugdelijkheidseisen wordt gekeken en dat de rest van het gesprek als minder relevant wordt gezien. We horen dan ook graag van de regering hoe zij gaat voorkomen dat het werk van de Inspectie beperkt raakt tot het formele toezicht en hoe de bevordering van de kwaliteit gestalte gaat krijgen als die wetsvoorstel wordt aangenomen.

In de schriftelijke ronde hebben we ook al gedachten gewisseld over het gehanteerde kwaliteitsbegrip. De initiatiefnemers onderschreven het belang van een breed kwaliteitsbegrip, maar tekenden daar direct bij aan dat naar hun mening de overheid niet zo’n breed kwaliteitsbegrip zou moeten hanteren omdat – en ik citeer – “…van een breed kwaliteitsbegrip per definitie ook levensbeschouwelijke overtuigingen, pedagogisch-didactische visies en persoonlijke voorkeuren deel uitmaken. Om recht te kunnen doen aan de diversiteit in de samenleving is de overheid genoodzaakt een smaller kwaliteitsbegrip te hanteren, waarvan enkel de noodzakelijke voorwaarden voor een voldoende niveau van kwaliteit deel uitmaken. Het is aan de school om de brede visie op kwaliteit in te vullen, met inachtneming van de wettelijke voorschriften.” (einde citaat) Vervolgens kan er wel met de school gesproken worden over dat brede kwaliteitsbegrip dat is vastgelegd in bijvoorbeeld het schoolplan, maar dat is dan alleen in het kader van het stimuleren van kwaliteit.

Dit roept bij mijn fractie – met alle begrip voor de intenties – toch een aantal vragen op. In de eerste plaats bevat het wetsvoorstel een inperking van de indicator “leerresultaten” tot “leerresultaten op het gebied van de Nederlandse taal en op het gebied van rekenen en wiskunde”. Dat is niet alleen een veel smaller kwaliteitsbegrip, het lijkt zelfs weer helemaal terug te gaan naar de gedachte dat alleen taal en rekenen er werkelijk toe doen en dat alle bredere en meer vormende vakken tweederangs zijn. Wij dachten en hoopten juist dat dat denken nu eindelijk was teruggedrongen. Kunnen de initiatiefnemers nog eens uitleggen waarom zij hiervoor kiezen, zeker waar zij in de Memorie van Toelichting toch echt een andere toon aanslaan?

In de tweede plaats zou mijn fractie graag iets preciezer horen hoe ver die wettelijke grondslag van het toezicht doorwerkt. Zo is het schoolplan een wettelijke verplichting en dat geldt ook voor de kerndoelen, inclusief het aandacht besteden aan bijvoorbeeld seksualiteit en seksuele diversiteit. Betekent dit nu dat het daarmee deugdelijkheidseisen zijn? Dat suggereren de initiatiefnemers wel in zowel de Memorie van Toelichting als de Memorie van Antwoord. Ik citeer: “Het wettelijk kader inzake thema’s als burgerschap en seksuele diversiteit blijft ongewijzigd en de mogelijkheden voor het toezicht hierop dientengevolge ook.” Maar betekent dat nu dat de Inspectie deze wel tot het toezicht in engere zin heeft te rekenen en daarover een oordeel uitspreekt? Of vallen ze buiten het oordeel over de deugdelijkheidseisen? Of klopt de interpretatie dat het schoolplan alleen onder het oordeel valt voor zover het daarin gaat over de wettelijke eisen maar dat het schoolplan an sich wel onder het oordeel over de deugdelijkheid gaat? Die vraag is voor ons relevant om te wegen hoeveel er nu de facto zal veranderen.

In het verlengde van deze vraag zou mijn fractie graag een helder overzicht krijgen van wat nu precies wel en niet tot de deugdelijkheidseisen behoort. Wellicht kan de staatssecretaris deze vraag beantwoorden. En welke spelregels zijn er nu vastgelegd om te bepalen wanneer we een bepaald aspect als deugdelijkheidseis wettelijk zullen verankeren? Ik kan me zomaar voorstellen dat allerlei fracties in de Tweede Kamer eigen wensenlijstjes hebben die nu allemaal in wetgeving moeten worden vertaald om invloed te krijgen op het toezichtskader. Is dan het middel in potentie niet erger dan de kwaal?

Voorzitter, op een ander punt wil mijn fractie graag verheldering van de initiatiefnemers en de staatssecretaris, namelijk de vraag of de Inspectie wel of niet moet werken met gedifferentieerde oordelen. Voor het oordeel “zeer zwak” wordt een wettelijke basis gelegd in dit wetsvoorstel vanwege de grote rechtsgevolgen. Voor de andere oordelen, van “zwak” tot “excellent” gebeurt dat niet, sterker nog: de initiatiefnemers zijn expliciet van mening dat dat onwenselijk is. Als ik hen goed begrijp, staat hun voorstel om de oordelen van de Inspectie te ankeren aan formele wetgeving – als deze wet is aangenomen – er zelfs aan in de weg om deze andere oordelen te vellen. De staatssecretaris echter lijkt van mening dat dit nu juist alle ruimte geeft om door te gaan met gedifferentieerde oordelen. En bij de behandeling in de Tweede Kamer kozen de initiatiefnemers voor de strikt formele redenering dat dit wetsvoorstel daar niet over gaat.

Mijn fractie vindt dit onbevredigend en meent dat de formele redenering hier vervalt in formalistische haarkloverij. Het hele wetsvoorstel is erop gericht om het openbare oordeel van de Inspectie te beperken tot die zaken waarvoor een wettelijke grondslag is. En er is toch ook volgens de initiatiefnemers geen wettelijke grondslag voor die gedifferentieerde oordelen? Voor de beoordeling van de reikwijdte en dus de impact van dit wetsvoorstel dient deze Kamer helderheid te hebben over de vraag of het ontbreken van een wettelijke grondslag voor de oordelen “zwak” tot “excellent” de regering en vervolgens de Inspectie wel de ruimte laat om deze nog te gebruiken. De uitkomst van de behandeling vandaag zou ten minste moeten zijn dat deze Kamer duidelijk maakt of formele wetgeving nodig is als de regering ook de andere oordelen wil laten gebruiken door de Inspectie. Daarom wil mijn fractie graag van zowel de initiatiefnemers als de staatssecretaris een reactie op dit verschil van inzicht dat kennelijk tussen hen bestaat en dat mist oproept als het gaat om de doorwerking van dit wetsvoorstel.

Voorzitter, het belang van dit wetsvoorstel ligt voor mijn fractie in de helderder afbakening van de vrijheden en verantwoordelijkheden van scholen, de zowel formele toezichthoudende als stimulerende rol van de Inspectie en de rol van de formele wetgever als het gaat om de kaderstelling. Maar de onduidelijkheden waar het gaat om de reikwijdte van de wet, de invulling van de stimulerende taak van de Inspectie en de meningsverschillen over de gedifferentieerde oordelen moeten nog wel opgelost worden. Mijn fractie ziet daarom zeer uit naar de antwoorden van de initiatiefnemers en van de regering.