

# Verus

## Aanpassingen in het toezicht op onderwijs? Dat vraagt om hervormingen

31 mrt 2021

**Jacob de Boer promoveerde onlangs aan de Universiteit van Tilburg met zijn proefschrift *De vaststelling en handhaving van deugdelijkheidseisen in het onderwijs*. Zijn bevindingen? Dat de onderwijsinspectie door haar onafhankelijke positie en vele taken over een behoorlijke machtsconcentratie beschikt, terwijl de democratische controle beperkt is. Verus stelde De Boer vijf vragen over zijn onderzoek en de aanbevelingen die hij aan de overheid doet.**

### **Hoe kijk jij aan tegen het aantal regels en het toezicht in het onderwijs?**

“Toezicht en regels zijn twee verschillende zaken. Als we het hebben over regels in het onderwijs, is er bijvoorbeeld de uitbreiding van de burgerschapsopdracht. Hier kun je op twee manieren tegenaan kijken. Bemoeit de overheid zich teveel en zijn die regels allemaal nodig? Maar aan de andere kant verwacht de samenleving ook meer van de overheid. Van daaruit hoor je over burgerschap het ook vaak het geluid: we moeten een samenleving zijn met een gedeeld normenkader. Daarom zijn al die regels nodig. Ik zie dit niet als een fundamenteel probleem.

Wat ik wel vind, is dat we ervoor moeten oppassen dat we gaan werken met veel te vage normen zonder goede afbakening. De wetgever stelt deze regels vast. Als die normen ingekaderd zijn, is het goed. Maar wat ik ontdekte in mijn onderzoek is dat daar juist het probleem ligt: de normen zijn niet zelden veel te vaag. Als school kun je niet uit de wet afleiden wat nu eigenlijk de regel is. Dat vind ik gevaarlijk en dit kan de vrijheid van onderwijs in het geding brengen. Want bij het gebruik van vage normen heb je een te brede norm. En hoe breder de norm, hoe minder vrijheid er overblijft. Daarom is het heel belangrijk dat de wetgever zijn werk goed blijft doen.”

### **In je onderzoek geef je de suggestie om bepaalde taken van de onderwijsinspectie over te hevelen naar de minister. Waarom?**

“Klopt. De hoofdtaak van de onderwijsinspectie is het controleren of een school de regels naleeft. Wat ik zie, is dat de inspectie ook heel veel andere taken heeft. Denk aan het maken van beleid, opleggen van sancties en de stimulerende taak waar zij een soort van adviseur is voor scholen. Er moet worden nagedacht over de vraag of die stimulerende taak wel goed op zijn plaats is, bij de inspectie. Want het combineren van een controlerende en stimulerende taak kan risico's opleveren. Aan de ene kant moet de inspectie meedenken met scholen en de andere kant hen erop wijzen als iets fout zit. Een van die twee taken kun je dan toch minder goed doen omdat je vanuit een andere rol moet handelen. Overigens heb ik niet onderzocht of de onderwijsinspectie haar werk in de praktijk wel of niet goed doet. Ik zeg enkel dat

het vanuit constitutioneel oogpunt wenselijk is om bepaalde taken over te hevelen naar een ander orgaan, of op zijn minst om dat te onderzoeken.”

### **En hoe zit het met het beleid en opleggen van sancties?**

“Dit zijn politieke taken. Het beleggen van die taken bij de onderwijsinspectie zorgt ervoor dat die taken op afstand blijven van de politiek, want de inspectie is tot op zekere hoogte onafhankelijk van de minister. Dat vind ik problematisch, want die hebben een politieke component. Je moet namelijk afwegingen blijven maken bij het maken van beleid en opleggen van sancties. Willen we dit wel? Is het een goed idee? Welke sanctie is gepast? Wat is het juiste moment daarvoor? Zijn de leerlingen daar niet de dupe van? De minister moet daar zelf volledig de verantwoordelijkheid voor dragen. Dat hoort bij onze democratische rechtsstaat. De minister neemt besluiten en daarop is ook nog een parlement die controleert of de minister zijn werk doet.”

### **Verus maakt zich hard voor minder focus op meetbare leerresultaten en meer focus op pedagogisch perspectief. Hoe kijk jij hier tegenaan wat betreft de inspectie?**

“Ik begrijp deels wel waar dat vandaan komt. Mijn proefschrift gaat hier niet over, maar ik heb wel de regelingen die wij hebben omtrent de leerresultaten onderzocht. De consequentie die je hebt als je een zwakke school bent, is de beëindiging van de bekostiging. Dat is natuurlijk een heftige sanctie. Aan de andere kant: je wordt pas als zeer zwakke school aangemerkt als je drie jaar lang onvoldoende resultaat hebt behaald en een deugdelijkheids-eis hebt overtreden. Die wettelijke eis is best scherp afgebakend en ik vind dat ook prima vormgegeven door de wetgever.

Wel kun je nog steeds de vraag stellen of het goede keuze is om de eis te stellen over Nederlandse taal en rekenen/wiskunde. Je geeft scholen daarmee een sterke richting over wat hun speerpunten moeten zijn. Dat is een keuze van de wetgever geweest. Dat mag hij doen. Ik kan me voorstellen dat zo'n specifieke keuze voor twee aandachtsgebieden niet altijd goed valt bij scholen en dat zij zich afvragen of zo'n regel recht doet aan al het werk dat op een school gebeurt.”

### **In je proefschrift ga je ook in op mogelijke aanpassingen aan het sanctiestelsel. Welke suggesties doe je?**

“Ik vind inderdaad dat het stelsel op sommige punten kan worden aangescherpt. Het gaat me dan vooral om het niet-bekostigd onderwijs. Het is een beetje gek. In onze Leerplichtwet wordt gezegd dat je als leerling je leerplicht kunt vervullen op een school die aan bepaalde regels voldoet. Op een bekostigde school kun je er vanuit gaan dat dit kan. Maar je kunt ook kiezen voor een niet-bekostigde school, die wordt gecontroleerd op de naleving van regels. Zo'n niet-bekostigde school verliest de mogelijk status van school als de regels niet worden nageleefd en wordt gesloten. Dan zegt de inspectie: over en uit. De leerlingen kunnen hier niet meer naartoe, want op die school kan de leerplicht niet meer worden vervuld. Dat betekent natuurlijk einde oefening voor de school.

Dat is extreem zware sanctie. Het introduceren van een lichter instrument voor het niet bekostigd onderwijs in de vorm van een last onder dwangsom, een soort voorwaardelijke boete met voorwaarde om een situatie te herstellen, lijkt me daarom een prima toevoeging in het funderend niet-bekostigd onderwijs.

Wellicht kan zo'n sanctie zelfs voor het mbo van nut zijn. Er zijn ook mbo-instellingen zonder bekostiging. Een last onder dwangsom kan hier ook helpen zonder dat gedreigd hoeft te worden met het ontnemen van de examen- of diplomabevoegdheid. Mijn aanbeveling is om het instrumentarium preciezer te maken zodat er niet meteen naar paardenmiddelen gegrepen hoeft worden. Mijn instructie aan de wetgever: zorg dat er verschillende opties zijn om in te grijpen en sommige zaken op andere manieren op te lossen."

*Het proefschrift De vaststelling en handhaving van deugdelijkheidseisen in het onderwijs is vanaf nu als boek verkrijgbaar (ISBN: 9789089744906). Over een halfjaar, op 5 september, verschijnt het proefschrift ook openbaar op de website van de Universiteit van Tilburg.*