

Moet de onderwijsinspectie meer bevoegdheden krijgen?

In 2018 liet minister voor primair en voortgezet onderwijs Arie Slob weten dat de eindexamens van 354 leerlingen van twee vmbo-scholen in Maastricht ongeldig verklaard waren.¹ Toen de leerlingen hun centraal examen al gemaakt hadden, werd duidelijk dat de scholen grote fouten hadden gemaakt bij de schoolexamens. Dit betekende dat de leerlingen een legio aan toetsen na het schooljaar moesten herkansen om toch nog een diploma te kunnen behalen.² Het werd snel duidelijk dat er op beide scholen - allebei onderdeel van Stichting Limburgs voortgezet onderwijs (LVO) - al langer structurele problemen speelden, zoals te veel lesuitval. Zo stelde één gedupeerde eindexamenleerling over de situatie van de twee jaar voorafgaand aan het schandaal: “lessen vielen heel veel uit, ik heb zelfs zeven weken geen Nederlands meer gehad”.³ Bij de lessen die wel gegeven werden, schoot de begeleiding van leerlingen tekort en de leerplicht werd onvoldoende gehandhaafd. Bovendien bleek na onderzoek van de onderwijsinspectie dat er sprake was van structurele problemen op andere LVO scholen.⁴ Hoe heeft het examen incident van 2018 kunnen plaatsvinden, terwijl er al tenminste twee jaar sprake was van zeer gebrekkig onderwijs? Sinds 2016 kwamen er al berichten binnen bij de onderwijsinspectie over de tekortschietende kwaliteit van onderwijs via de ouders van sommige leerlingen. De inspectie nam in die periode ook contact op met LVO, maar dit heeft de misstanden klaarblijkelijk niet kunnen verhelpen.⁵ Een inspecteur schreef in datzelfde jaar vervolgens over het gebrekkige onderwijs: “het is een diepgeworteld iets daar in Limburg”.⁶

Vanzelfsprekend was er veel kritiek op zowel de scholen als de onderwijsinspectie als gevolg van het incident in Limburg. Slob bleek gevoelig voor die kritiek en vond dat de inspectie beter op signalen vanuit de samenleving moest gaan reageren, zodat eerder gehandeld kon worden. Maar bovendien werd geconstateerd dat de minister meer mogelijkheden moest hebben om in te grijpen in het geval van wanbeleid. De maatregelen die de minister had genomen, zoals het sturen van een extern bestuurder en het verplichten van de school om een examencommissie in te stellen, hadden namelijk in theorie geblokkeerd kunnen

¹ A. Slob, *onregelmatigheden examens vmbo-leerlingen in Maastricht* (22 juni 2018).

² 1Limburg, ‘VMBO Maastricht: op enkeling na iedereen geslaagd’, <https://www.1nieuws.nl/nieuws/1351651/vmbo-maastricht-op-enkeling-na-iedereen-geslaagd> (14 november 2018).

³ AD, ‘Honderden vmbo-eindexamens in Maastricht ongeldig verklaard’, <https://www.ad.nl/binnenland/honderden-vmbo-eindexamens-in-maastricht-ongeldig-verklaard~a14cdabf/> (22 juni 2018).

⁴ NOS, ‘Inspectie had eerder kunnen ingrijpen bij VMBO Maastricht’, <https://nos.nl/artikel/2263517-inspectie-had-eerder-kunnen-ingrijpen-bij-vmbo-maastricht> (14 december 2018).

⁵ Auditdienst Rijk, *Het handelen van de Inspectie van het Onderwijs bij het toezicht op het VMBO Maastricht* (10 december 2018), 13-14

⁶ NOS, ‘Inspectie had eerder kunnen ingrijpen bij VMBO Maastricht’, <https://nos.nl/artikel/2263517-inspectie-had-eerder-kunnen-ingrijpen-bij-vmbo-maastricht> (14 december 2018).

worden door LVO.⁷ Kan een sterkere minister of een sterkere onderwijsinspectie incidenten zoals die bij de vmbo-scholen in Maastricht voorkomen?

Slob's opvolger Dennis Wiersma leek te denken van wel. Zijn hoge verwachtingen van de onderwijsinspectie leidden tot een conflict met inspecteur-generaal Alida Oppers. Waar er bij de vmbo's in Maastricht niet snel genoeg ingegrepen werd, wilde Wiersma juist zo snel mogelijk te werk gaan. Hij leek weinig interesse te hebben in gesprekken met de inspectie en in plaats daarvan organiseerde hij 'brainstormsessies' waar hij met gelijkgestemden over vergaande maatregelen filosofeerde als het publiekelijk vernederen van slecht presterende scholen om zo via intimidatie tot beter presterend onderwijs te komen. Uiteindelijk koos Wiersma onder andere voor het instellen van een normering bij de inspecties, om altijd minstens tien procent van de scholen een 'onvoldoende' te laten behalen. Op deze manier wilde hij scholen met elkaar laten concurreren om zo de onderwijskwaliteit te verhogen, die volgens hem ver ondermaats was. Ook wilde hij dat de helft van de bezoeken van de inspectie onaangekondigd zouden plaatsvinden. Oppers vond dat de wet deze mate van inmenging door de minister niet toestond en dat diens aansturing een "onacceptabele inmenging in de bevoegdheden van de inspectie" betekende. Zij heeft deze strijd uiteindelijk gewonnen, waardoor de voorstellen van Wiersma niet in het inspectiebeleid werden opgenomen.⁸ Tot zijn aftreden, als gevolg van aan het licht gekomen integriteitsschendingen, bleef Wiersma zich inzetten voor een grotere rol van de overheid ten opzichte van het onderwijs. Zo wilde hij ongelijkheid veel directer aanpakken en de 'basisvaardigheden' van leerlingen moesten fors omhoog. Om dit voor elkaar te krijgen zag hij wederom een rol voor de inspectie: "We zullen bij wijze van spreken tegen een school zeggen: jullie moeten dit volgende week hersteld hebben en niet over drie jaar pas, want die drie jaar zijn ongelofelijk bepalend voor de toekomst van een leerling". Dat dit alles wellicht conflicten zou creëren in verband met de vrijheid van onderwijs leek Wiersma niet veel uit te maken: "Wat autonomie en vrijheid heet, is eigenlijk de boel aan zijn lot overlaten"⁹

Ik denk dat zowel de passieve houding van de onderwijsinspectie als de harde aanpak van Wiersma slechte manieren zijn om ernstige incidenten (zoals bij de vmbo-scholen in Maastricht) te voorkomen. Waar Wiersma gelijk had dat de inspectie vaak niet effectief genoeg optreedt, zal hieronder aangetoond worden dat normeringen, concurrentie, 'basisvaardigheden' en heftige inbreuken op de vrijheid van onderwijs meer kwaad dan goed kunnen doen. In dit essay onderzoek ik op

⁷ J.A. De Boer, *De vaststelling en handhaving van deugdelijkheidseisen in het onderwijs* (2021), 17-18.

⁸ NRC, 'Wiersma had hoogoplopend conflict met de Onderwijsinspectie: oud-minister eiste lagere beoordeling van scholen', <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/07/14/wiersma-had-hoogoplopend-conflict-met-de-onderwijsinspectie-oud-minister-eiste-lagere-beoordeling-van-scholen-a4169834> (14 juli 2023). Zie ook De Boer, *deugdelijkheidseisen in het onderwijs*, 218, 220-221 over de (ruime) juridische autonomie van de inspectie ten opzichte van de minister.

⁹ Volkskrant, 'Minister Wiersma maakt radicale ommezwaai: 'Klas moet weer centraal staan, toezicht wordt strenger'', <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/minister-wiersma-maakt-radicale-ommezwaai-klas-moet-weer-centraal-staan-toezicht-wordt-strenger~b960fa69/> (29 april 2023).

welke manier de onderwijsinspectie wel effectiever zou kunnen optreden bij het primair en voortgezet onderwijs en wat voor bevoegdheden daarbij nodig zijn. Eerst kijk ik naar wat de inspectie beter zou kunnen doen met de bestaande bevoegdheden. Vervolgens onderzoek ik de gevaren van een roekeloze verharding van de houding van de overheid ten opzichte van het onderwijs, zoals we bij Wiersma zagen. Tot slot stel ik een eigen alternatief voor, waarbij ik probeer een rol van de inspectie te formuleren die ernstige incidenten kan voorkomen, maar de onderwijsvrijheid niet onnodig inperkt.

Wat kan er nu beter?

Voordat we onderzoeken welke extra bevoegdheden wenselijk zouden kunnen zijn voor de inspectie, is het eerst nuttig om te kijken naar wat de inspectie met de bestaande bevoegdheden kan doen. Daarom worden in dit deel maatregelen uitgesloten die nieuwe wettelijke bevoegdheden vereisen en zal minder gekeken worden naar nieuwe methodes voor de inspectie om gehoorzaamheid bij scholen af te dwingen (sancties). Wel wordt hier ook gekeken naar manieren om effectief meer *middelen* te investeren in de inspectie in plaats van meer *bevoegdheden* te bewerkstelligen.

Met name in Nederland liggen hier belangrijke kansen, omdat de inspectie de afgelopen 25 jaar juist minder is gaan inspecteren op scholen, zo blijkt uit onderzoek van Nieuwsuur. Vroeger vond om het jaar een kort bezoek van de inspectie en om de vier jaar een intensief ‘kwaliteitsonderzoek’ plaats. Vanaf de eeuwwisseling ging de inspectie echter ‘risicogericht’ werken vanuit de (terechte) opvatting dat de ‘risicoscholen’ inmenging van de inspectie het hardst nodig hadden. We weten nu inmiddels niet meer hoe vaak de inspectie een school bezoekt, zo vertelt expert Melanie Ehren aan Nieuwsuur. Hoewel de inspectie van 2009 tot 2020 herhaaldelijk toegezegd had aan de Kamer om de vierjaarlijkse onderzoeken te handhaven, bleek dit niet het geval te zijn. In 2021 werd onder inspecteur-generaal Oppers de vierjaarlijkse norm vervolgens formeel losgelaten, wat de inspectie op veel kritiek kwam te staan. Ook Wiersma wilde dat de vierjaarlijkse onderzoeken werden behouden, hoewel hij de mogelijkheid opperde om dit te verhogen naar vijfjaarlijkse. Hij werd echter actief tegengewerkt door Oppers die de meerwaarde van inspecties niet inzag.¹⁰

Hoewel het terecht is dat de inspectie meer aandacht besteedt aan ‘risicoscholen’, zijn er toch grote voordelen verbonden aan het periodiek inspecteren van alle scholen. Ook de Onderwijsraad betoogt dat in het rapport *Essentie van extern toezicht* (“Wie zich een oordeel wil vormen over de kwaliteit van onderwijs,

¹⁰ Nieuwsuur, ‘De inspectie komt soms jaren niet op scholen’, te bekijken op: <https://www.youtube.com/watch?v=7bCdQPVSS0o> (2024). Voor een tekstuele versie zie: NOS, ‘Reconstructie: Hoe de praktijk van de onderwijsinspectie botst met politieke beloftes’, <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2546019-reconstructie-hoe-de-praktijk-van-de-onderwijsinspectie-botst-met-politieke-beloftes> (26 november 2024). Deze versie bespreekt sommige zaken die de documentaire niet noemt, maar laat ook veel interessante punten uit de documentaire weg.

moet kijken naar de plek waar het onderwijs zich afspeelt”).¹¹ Ten eerste zijn er grenzen aan de methodes van de inspectie om risicoscholen te identificeren zonder de scholen zelf te bezoeken. De inspectie heeft dan immers geen concreet beeld van de situatie op scholen en is afhankelijk van verzamelde data en klokkenluiders. Er kan hierbij een situatie ontstaan waarbij de inspectie *reageert* op incidenten in plaats van dat zij deze *voorkomt*. Dit hebben we bij de vmbo-scholen in Maastricht gezien waar de inspectie afhankelijk was van signalen van klokkenluiders (en daar onvoldoende op reageerde) en pas nadat de eindexamenleerlingen blijvende schade hadden opgelopen, uiteindelijk reageerde.

Ten tweede zijn er ook voordelen voor beter presterende scholen van een inspectiebezoek. Deze scholen kunnen immers ook minder serieuze problemen hebben die desalniettemin de onderwijskwaliteit verlagen. Daarnaast kan de inspectie deze scholen adviezen geven om niet alleen aan de basisnormen van ‘kwaliteit’ te voldoen, maar daar ook bovenuit te stijgen door naast een ‘beoordelende’ ook een ‘bevorderende’ rol in te nemen. De Onderwijsraad betoogt echter dat de bevorderende rol van de inspectie ingeperkt moet worden en dat de focus vooral moet liggen op de beoordelende functie. De raad vindt dat voor de beoordelende taak een aanpak nodig is die streng en afstandelijk is, terwijl voor de bevorderende taak juist “nabijheid en openheid” nodig is. Omdat die twee houdingen niet goed tegelijkertijd aangenomen kunnen worden, pleit de raad voor het grotendeels opofferen van de bevorderende taak, ondanks dat zij de meerwaarde hiervan erkent.¹² Ik denk dat de raad gelijk heeft dat de huidige combinatie van een beoordelende en een bevorderende taak binnen dezelfde inspectie problematisch kan zijn. Desalniettemin denk ik dat de meerwaarde van de bevorderende taak voor *alle* scholen van belang is en daarom niet zo makkelijk van de hand gewezen moet worden. Als eventuele oplossing zou de inspectie bij risico onderzoeken wel alleen de beoordelende taak op zich kunnen nemen. Daarnaast heeft de verminderde rol van de inspectie gezorgd voor een toename van commerciële consultancybureaus die de adviserende rol van de inspectie voor een deel hebben overgenomen. Soms huren die bureaus daarvoor oud-inspecteurs in. Om het publieke karakter van het gesubsidieerd onderwijs te behouden is het belangrijk om deze trend tegen te gaan door de inspectie te behouden als adviserend orgaan voor beter presterende scholen.¹³

Ten derde betekent het risicogericht inspecteren zonder eerst op de scholen zelf te komen dat er een afhankelijkheid ontstaat van data die ‘kwaliteit’ pretendeert te meten. Daarbij gaat de inspectie meestal uit van cijfers op toetsen en examens, maar dan wordt ‘kwaliteit’ dus automatisch ‘hoge cijfers op toetsen’. Op andere

¹¹ Onderwijsraad, *Essentie van extern toezicht* (2022), 40. Zie ook een korter betoog van de voorzitter van de Onderwijsraad in het Financieele Dagblad: E. Hooge, ‘Laat de onderwijsinspecteur weer meer in de klas meekijken’, <https://fd.nl/opinie/1444161/laat-de-onderwijsinspecteur-weer-meer-in-de-klas-meekijken> (2022).

¹² Onderwijsraad, *Essentie van extern toezicht*, 27-28.

¹³ Nieuwsuur, ‘De inspectie komt soms jaren niet op scholen’. De Onderwijsraad betoogd in andere rapporten ook dat het publieke karakter van het onderwijs in Nederland bedreigd wordt door commerciële inmenging in de vorm van bijvoorbeeld (commerciële) huiswerkbegeleiding en examentraining (zogenaamd ‘schaduwonderwijs’): Onderwijsraad, *Publiek karakter voorop* (2021).

vormen van kwaliteit kan dan alleen geoordeeld worden bij een fysiek bezoek dat alleen plaatsvindt wanneer al geconcludeerd is dat de cijfers tegenvallen, vanuit het risicogericht werken van de inspectie. Voorbeelden van andere vormen van kwaliteit zijn: pedagogische en didactische geschiktheid van leraren, veiligheid, de sfeer van de school en het voldoende bieden van ondersteuning bij het leren.¹⁴ Hoewel deze zaken (beperkt) effect kunnen hebben op cijfers op toetsen is het mogelijk om via bijvoorbeeld toetstraining hoge cijfers te blijven genereren ondanks een lage kwaliteit van onderwijs. Tevens creëert deze situatie problemen voor scholen met veel leerlingen met een lage sociaal-economische status (SES). Deze leerlingen halen gemiddeld lagere cijfers. De inspectie hanteert een normering om hiervoor te compenseren waardoor de verwachtingen qua cijfers lager zijn op scholen met veel leerlingen met een lage SES. De Onderwijsraad stelt dat er aan deze methode nadelen verbonden zijn, omdat via zo'n normering de daadwerkelijke verschuiving in prestaties van scholen niet goed te zien is. Als de leerlingenpopulatie verandert, dan veranderen met zo'n normering de leerresultaten voor de inspectie immers ook, zonder dat de reële leerresultaten veranderd zijn. Bovendien kan zo'n normering tot gevolg hebben dat van leerlingen met een lage SES bij voorbaat al een lagere verwachting uitgaat (waardoor hun achterstanden nog verder kunnen oplopen). Desalniettemin stelt de Raad dat alle leerlingen gelijk beoordelen ook geen oplossing is. Leerlingen met een lage SES ervaren immers allerlei nadelen zoals ouders met een lager inkomen en opleidingsniveau. De raad lijkt niet uit deze tegenstelling te komen en werpt “daarom de vraag op hoe het toezicht recht doet aan scholen met verschillende leerlingenpopulaties en tegelijkertijd een bijdrage levert aan het nastreven van hoge verwachtingen voor alle leerlingen”.¹⁵ Ik denk dat vanuit een normerende methode, waar scholen op basis van cijfers op toetsen met elkaar vergeleken worden, er geen oplossing op deze vraag gevonden kan worden.

De inspectie heeft naast het minder bezoeken van scholen vanaf 2017 gekozen voor het 'bestuursgerichte toezicht' dat ook 'vernieuwd toezicht' heet. Hierdoor kwam de focus te liggen op het evalueren van schoolbesturen die bijna altijd buiten de scholen zelf opereren. Daardoor werd de afstand tussen de inspectie en het daadwerkelijke onderwijs nog groter. De redenering hierbij was dat schoolbesturen eindverantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs (zij zijn 'het bevoegd gezag'). Hoewel de besturen inderdaad de verantwoordelijkheid dragen, betekent dit niet dat zij ook het uitgangspunt van kwaliteitsonderzoek moeten zijn. Dat de besturen kwalitatief goed zijn wil immers niet zeggen dat de situatie op de scholen ook goed is.¹⁶ Wel zijn er naast de onderzoeken op de scholen zelf vorderingen te maken in de kwaliteit van de besturen. De onderwijsinspectie stelt bijvoorbeeld dat zij een kwart van de schoolbesturen die zij de afgelopen drie jaar bezocht hebben beoordeeld als onvoldoende.¹⁷

¹⁴ Onderwijsraad, *Essentie van extern toezicht*, 29, 40.

¹⁵ Ibidem, 35-36.

¹⁶ Ibidem, 12, 15-18, 29, 41-42 en Nieuwsuur, 'De inspectie komt soms jaren niet op scholen'.

¹⁷ Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs 2025* (2025), 29.

Inspecties moeten om deze redenen weer om de zoveel jaar op alle scholen plaatsvinden. Indien mogelijk zou daarbij weer de norm van vier jaar aangehouden kunnen worden. Daarnaast kunnen extra onderzoeken plaatsvinden op scholen die de inspectie als risicoscholen ziet of waarover de inspectie waarschuwingen vanuit de samenleving ontvangt. De inspectie is onduidelijk geweest over de oorzaak van het loslaten van de vierjaarlijkse onderzoeken. Aanvankelijk stelde zij dat de middelen er wel waren voor vier jaarlijkse inspecties, maar dat zij deze als overbodig zag. Later werd echter door Oppers gezegd dat er wel mee opgehouden is door gebrek aan middelen.¹⁸ Er moet door deze onduidelijkheid daarom eerst onderzocht worden wat de capaciteiten van de onderwijsinspectie nu zijn en daarnaast bepaald worden hoeveel extra geld geïnvesteerd moet worden om regelmatige inspecties op alle scholen mogelijk te maken. Als er meer personeel opgeleid moet worden, dan kan het zijn dat het langer zal moeten duren om vierjaarlijkse inspecties en extra risico onderzoeken te realiseren.

Naast de kwantiteit van de inspecties kunnen er ook kwalitatieve verbeteringen worden gemaakt. Wanneer de inspecties weer primair op scholen plaatsvinden is het bijvoorbeeld belangrijk dat de inspecteur niet de hele dag in het kantoor van de directie blijft rondhangen, zoals hij dat eerder in het gebouw van het bestuur deed. In plaats daarvan moet de inspecteur de lessen en de pauzes bijwonen en daarbij niet alleen inspecteren op de cijfermatige *output*, maar ook op de mentale gesteldheid van docenten en leraren (bijvoorbeeld overbelasting), de veiligheid en de mate waarin leergierigheid wordt gestimuleerd. Daartoe moet niet alleen geobserveerd worden, maar moeten ook dieptegesprekken gevoerd worden met leerlingen, personeel en (in het geval van primair onderwijs) ouders. Het volstaat niet om deze zaken door de school zelf te laten uitvoeren (bijvoorbeeld met enquêtes), omdat de school zichzelf niet mag controleren. De inspecteur moet wel zijn best doen om de inspectie niet zwaarder te maken voor de school dan nodig, met het oog op de mentale gesteldheid van het personeel en het niet onnodig hinderen van het onderwijs. Dit laatste is al wettelijk verplicht.¹⁹

Onaangekondigde inspecties kunnen ook een mogelijkheid vormen. Van Wiersma's voorstellen lijkt dit daadwerkelijk een goede suggestie te zijn. Door onverwacht op scholen te komen kunnen inspecteurs beter de 'echte' situatie binnen de school waarnemen, omdat de school bij aangekondigde inspecties de mogelijkheid heeft om via voorbereidingen de school beter te laten lijken dan hij is. Wel is het bij aangekondigde inspecties makkelijker voor de school om de juiste mensen en documenten bij de hand te hebben. Tevens kunnen onaangekondigde inspecties ook extra stress creëren bij het personeel. Een middenweg zou kunnen zijn dat de inspectie het schoolbezoek wel binnen een bepaalde periode (bijvoorbeeld een maand) aangeeft, maar de exacte datum niet. Op die manier kan de school zich voorbereiden, maar niet een dag uitkiezen om de school er beter uit te laten zien dan

¹⁸ Nieuwsuur, 'De inspectie komt soms jaren niet op scholen'.

¹⁹ De Boer, *Deugdelijkheidseisen in het onderwijs* 46-52.

hij daadwerkelijk is. De inspectie is op dit moment al wettelijk bevoegd om onaangekondigde inspecties uit te voeren.²⁰

De gevaren van een krachtige onderwijsinspectie

Tot zover de minder ingrijpende bevoegdheden. Zijn deze voldoende? Wiersma dacht van niet en stelde, zoals hierboven beschreven, vergaande maatregelen voor. Hier valt iets voor te zeggen. Wat als de standaarden die de inspectie eist te laag zijn en scholen daarom toegestaan wordt om weinig kwalitatief te zijn, ongeacht of de school geïnspecteerd wordt of niet? Moeten we daarom niet een inspectie creëren die juist hoge eisen stelt of (zoals Wiersma voorstelde) een normering instellen, zodat een aantal scholen altijd faalt en er daarom een eeuwige druk is om beter te presteren? Hier zijn drie argumenten tegen te maken: een pragmatische, een ideologische en een juridische. Deze zal ik in die volgorde in dit deel bespreken.

We hebben het geluk dat we uit internationale vergelijkingen verschillende voorbeelden kunnen vinden van de effecten van een sterke onderwijsinspectie op het onderwijs. In de meeste gevallen ontstaat er een ‘schok’ rondom gebrekkige cijfers op toetsen of er vindt een ernstig incident plaats. In Nederland ervoer de vorige inspecteur-generaal van de onderwijsinspectie Annette Roeters zo’n schok rondom gebrekkige rekenresultaten.²¹ De misstanden bij de vmbo-scholen in Maastricht zijn een voorbeeld van een ernstig incident. Na de schok of het incident krijgt de onderwijsinspectie dan de opdracht om strenger te controleren en worden de wettelijke normen waar scholen aan moeten voldoen aangescherpt.

Dit is bijvoorbeeld in de Verenigde Staten gebeurd waar onder alle presidenten sinds tenminste George H.W Bush (president geworden in 1989) bekostigde scholen werden gedwongen om meer de nadruk op cijfers en toetsen te leggen. Om de scholen constant te verbeteren werd vanuit het *No child left behind* programma van George W. Bush een norm van ‘100 procent’ ingesteld wanneer het op voldoende cijfers per leerling aankwam, zodat geen enkele school kon voldoen aan de overheidsstandaarden (want toetsen zijn gebaseerd op een normering) en alle scholen altijd onder druk stonden. De bedoeling was om slecht presterende scholen en docenten er uit te pikken via het vergelijken van toetsscores en op deze manier de beste te laten overleven. Hierdoor kreeg de overheid een excuus om het onderwijsbudget te korten door geld op ‘slecht presterende’ scholen in te kunnen houden. Tevens was er ook een toename van corruptie in het onderwijs, omdat scholen door het nieuwe systeem werden aangemoedigd om te frauderen met toetsscores. Hun bestaan was daar nu immers afhankelijk van. Het gevolg was dat de ongelijkheid toenam doordat de openbare scholen door gebrek aan budget en onredelijke eisen vanuit de overheid slechter werden, terwijl privé scholen in aantal toenamen. Zelfs wanneer er niet gefraudeerd werd, moedigde dit systeem aan om vakken die minder makkelijk gestandaardiseerd te toetsen zijn, zoals geschiedenis en

²⁰ Ibidem, 248-249.

²¹ Kennis van de overheid, ‘De kracht van de inspectie is de begrenzing’, <https://www.kennisvandeoverheid.nl/onderwerpen/annette-roeters---artikel>.

biologie, te verwaarlozen. Ook nam de praktijk van *teaching to the test* toe, waardoor het bij de lessen niet meer om het curriculum zelf ging, maar om ‘toetstraining’. Onder het ‘progressieve’ presidentschap van Barack Obama werden al deze problemen alleen maar erger.²²

Als inspiratie voor dit soort *result driven* beleid kijken sommige Amerikanen naar China waar vanuit de autoritaire overheid hoge eisen aan het onderwijs worden gesteld. Dat is niet zo gek want de motivatie voor beide landen om via een autoritaire overheid toetsscores te verhogen lijkt hetzelfde doel te hebben. Beide willen ze hoger op internationale ranglijsten komen, met name de veelbesproken pisa ranglijsten. Tekenend is dat de pisa ranglijsten alleen lees, wiskunde en *science* vaardigheden toetsen. China is hier zeer ambitieus in en heeft het gehele onderwijssysteem ten dienste gesteld om hoger te scoren op de ranglijsten. Daar is het curriculum volledig op aangesloten en *teaching to the test* is de normaalste zaak van de wereld geworden. Door bijna een karikatuur te worden van de Amerikaanse onderwijshervormingen is China erin geslaagd om aan de bovenkant van de ranglijsten te scoren, maar het daadwerkelijke nut van het onderwijs voor de bevolking is beperkt en weinig Chinezen geloven in de papieren werkelijkheid dat China ‘bovenaan staat’. Bovendien worden andere vaardigheden zoals probleemoplossingsvermogen of creativiteit in China niet alleen genegeerd, maar actief ontmoedigd. Ook in de wetenschap probeert China hoog op internationale vergelijkingen te scoren door zoveel mogelijk studies te publiceren, maar de meeste Chinese studies zijn - als gevolg van de overheids-quotas - direct plagiaat en de overige studies zijn vaak van (zeer) lage kwaliteit.²³

Vanuit een pragmatisch perspectief kan nu beargumenteerd worden dat veel zaken die als belangrijk gezien kunnen worden, genegeerd worden vanuit een onderwijsbeleid van een autoritaire overheid die primair gemotiveerd is om cijfers op toetsen te verbeteren. Maatschappijvakken en minder makkelijk toetsbare bètavakken kunnen sneller verwaarloosd worden, de nadruk kan komen te liggen op *teaching to the test* of zelfs directe fraude en binnen het overgebleven curriculum worden slechts beperkte vaardigheden ontwikkeld. Zelfs wanneer een school zich bijvoorbeeld beperkt tot begrijpend lezen, is het de vraag of een toets waar simpele feiten over de inhoud van de tekst overhoord worden de beste manier is om ‘lezen’ te onderwijzen. Is het niet ook belangrijk om de inhoud van de gehele tekst goed te begrijpen, de waarde van de tekst voor verschillende doeleinden in te zien, de argumentatieve en logische sterkte van de tekst te beoordelen en de tekst te gebruiken om leesplezier bij de leerling te stimuleren?

Om die vraag te beantwoorden is het noodzakelijk dat we van de pragmatische invalshoek naar de ideologische invalshoek overschakelen. Deze vragen zijn immers normatief, zij zijn alleen te beantwoorden vanuit de (aanvankelijk) subjectieve vraagstelling wat goed onderwijs is. Daar zijn veel verschillende visies over en

²² D. Ravitch, *The death and life of the great American school system: how testing and choice are undermining education* (derde editie 2016, origineel 2010), XXII-XXIII, XXV-XXIX, XXXII

²³ Z. Yong, *Who's afraid of the big bad dragon? Why China has the best (and the worst) education system in the world* (2014), 7-8, 19-21, 24-25, 119-122.

wanneer we die nader bekijken, wordt snel duidelijk waarom het zo moeilijk is om te spreken over ‘kwaliteit’ van onderwijs. Kwaliteit is immers relatief bepaald door iemands opvatting over wat ‘goed’ of ‘kwalitatief’ onderwijs is. Dat is op zijn beurt weer bepaald door wat voor *doel(en)* er aan onderwijs wordt gegeven. Voor Nederlanders lijkt het misschien vreemd om het gehele onderwijs tot doel te stellen om hoog op internationale lijsten te staan, zonder daarbij waarde te hechten aan de inhoud van het onderwijs, maar vanuit de doelstelling van de Chinese overheid is dit volledig logisch. Ook voor de VS lijkt de onderwijsdoelstelling de afgelopen decennia steeds meer geweest te zijn om veel feitelijke informatie te toetsen. Dat kan verschillende doelen hebben die met elkaar gecombineerd kunnen worden, zoals: het verbeteren van de economie door veel feitelijke kennis aan te leren, discipline en gehoorzaamheid bevorderen en hoger komen te staan op internationale ranglijsten. Deze doelen hoeven niet (zoals in China wel het geval is) aan te sluiten bij de methodes die gebruikt worden om ze te bereiken. Zo heeft Finland bijvoorbeeld een stabielere economie en een hogere plaats op internationale ranglijsten dan de VS, zonder een onderwijsprogramma als *No child left behind*. Traditionele onderwijsinspecties, een vast curriculum en het (massaal) verzamelen van data over het onderwijs worden er bovendien niet nodig geacht.²⁴

Wat goed onderwijs is, is subjectief en daardoor is het zeer lastig voor een onderwijsinspectie om ‘kwaliteit’ te meten. Het gevaar bestaat, zoals in het vorige deel werd besproken, dat de inspectie dan maar vooral makkelijk te kwantificeren data (zoals cijfers op toetsen) gaat gebruiken en daarmee andere vormen van kwaliteit verwaarloost. Daarnaast hoeft het niet zo te zijn dat de onderwijsdoelen van de overheid aansluiten bij die van alle burgers. Ook als dat wel zo is, kunnen er meningsverschillen zijn over de methodes om die doelen te bereiken. Deze probleemstelling biedt naar mijn mening de primaire legitimatie voor de vrijheid van onderwijs in Nederland. Hoewel de vrijheid van onderwijs voor een belangrijk deel bedoeld was om (gesubsidieerde) religieuze scholen mogelijk te maken en er voor het openbaar onderwijs daarom beperkingen gelden wat de onderwijsvrijheid betreft, zijn er toch belangrijke voordelen te vinden. Zo stelt de jurist Jacob de Boer dat de wetsgeschiedenis aantoont dat de vrijheid van onderwijs ook op verschillende pedagogische visies (doelen van onderwijs) betrekking zou kunnen hebben. Op deze manier gaat onderwijsvrijheid niet alleen over de mogelijkheid voor ouders om hun eigen ideologie terug te zien in het onderwijs, maar ook om verschillende soorten ‘kwaliteit’ en verschillende methodes om daartoe te komen vanuit verschillende soorten scholen naast elkaar te kunnen laten bestaan. Dit wordt tot op heden helaas niet zo door de overheid opgevat.²⁵

Een onderwijsinspectie, ongeacht met hoeveel bevoegdheden, zal altijd een zekere mate van inbreuk moeten doen op de onderwijsvrijheid. Daardoor is er altijd een spanning tussen enerzijds de mogelijkheid om verschillende ideeën over onderwijs te laten bestaan en anderzijds de mogelijkheid van de overheid om

²⁴ P. Sahlberg, *Finnish lessons 2.0. What can the world learn from educational change in Finland?* (tweede editie 2015, origineel 2011), 5-9.

²⁵ De Boer, *Deugdelijkheidseisen in het onderwijs*, 34-36.

algemene eisen aan het onderwijs te stellen. Sommigen hebben daarom voorgesteld om helemaal geen controle van de overheid op het onderwijs toe te staan en daarmee de onderwijsinspectie af te schaffen. De libertijnse econoom Milton Friedman propageerde bijvoorbeeld een systeem waarbij de overheid de scholen moet subsidiëren die de ouders kiezen voor hun kinderen.²⁶ Dit systeem heeft veel overeenkomsten met de vrijheid van onderwijs in Nederland, waar ouders hun kinderen naar een door de overheid bekostigde bijzondere school kunnen sturen. Friedmans collega-libertarier Murray Rothbard vond deze hervorming nog niet ver genoeg gaan. Hij betoogde dat de overheid in dat systeem alsnog zou mogen bepalen wat zich een 'school' mag noemen en dat de vrijheid van onderwijs zonder een complete loskoppeling van overheidsfinanciering weinig geholpen is.²⁷

Bekeken vanuit de vrijheid van de ouders om onderwijs voor hun kinderen te kiezen, zijn deze ideeën mijns inziens prima te verdedigen, zij het dat Rothbard's pleidooi voor privaat onderwijs alleen welvarende ouders aan vrijheid zal helpen. Bekeken vanuit het recht van het kind op 'goed' onderwijs, zijn deze ideeën echter onacceptabel. De schoolkeuze van de ouders hoeft immers niet overeen te komen met de wensen van het kind. Ouders zouden er in Friedmans plan voor kunnen kiezen om hun kinderen naar scholen te sturen die helemaal niets onderwijzen of scholing die geen toegang verleent tot vervolgonderwijs of werk.²⁸ In Rothbard's plan zouden ouders zelfs kunnen kiezen om hun kinderen helemaal niet naar school te sturen en thuisonderwijs aan te bieden zonder regulering vanuit de overheid. Helaas is dit laatste punt in de praktijk werkelijkheid geworden in Nederland.²⁹

Kinderen kunnen keuzes over hun eigen onderwijs en levens soms nog niet maken en daarom heeft de overheid de verantwoordelijkheid om hun toekomst te beschermen. Ouders hebben niet het recht om de toekomst van hun kinderen volledig te ruïneren. Daarom is een onderwijsinspectie onmisbaar, aangezien scholen het aan hun leerlingen verplicht zijn om hen iets mee te geven waar ze waarde aan kunnen hechten. Vanuit die opvatting zijn Wiersma's enthousiaste pogingen om meer grip op het onderwijs te krijgen begrijpelijk, maar hij vond onvoldoende de balans met de vrijheid van onderwijs. Want waar ouders slechte scholen voor kinderen kunnen uitkiezen, kan de overheid dat ook.³⁰ Hoewel het in theorie mogelijk is om een maatschappij te zijn waar alle scholen recht doen aan de behoeften van kinderen, waardoor een onderwijsinspectie niet meer nodig is (Finland denkt dit stadium bereikt te hebben), is dit in Nederland mijn inziens voor de nabije toekomst utopisch denken.

Een laatste beperking is dat - gelet op de grondwettelijke vrijheid van onderwijs - de criteria waarop de inspectie inspecteert wettelijk vastgelegd moeten

²⁶ M. Friedman, *Capitalism and freedom* (1962), 85-107.

²⁷ M.N. Rothbard, *For a new liberty: the libertarian manifesto* (tweede editie 1978, origineel 1973), 135-139.

²⁸ Of de overheid stelt beperkingen aan wat zich een 'school' mag noemen en dan komen we weer uit bij Rothbard's kritiek.

²⁹ Nrc, 'Deze kinderen gaan niet naar school en dat mag', <https://www.nrc.nl/nieuws/2025/04/18/deze-kinderen-gaan-niet-naar-school-en-dat-mag-a4890123> (18 april 2025).

³⁰ A. Gutmann, *Democratic education* (tweede editie 1999, origineel 1987), 28-30.

zijn. Deze wettelijke minimumnormen op basis waarvan de inspectie sancties mag opleggen worden de ‘deugdelijkheidseisen’ genoemd. De zwaardere sancties zoals het stopzetten van bekostiging aan scholen of het opleggen van sancties aan besturen moeten goedgekeurd worden door de minister. De inspectie hanteert zelf zogeheten ‘escalatieladders’ om de gradaties van ernst van incidenten te meten, maar deze delen zij helaas niet met de buitenwereld. Voordat de inspectie sancties oplegt, geven zij eerst een herstelopdracht waarbij een school een bepaalde tijd heeft om de adviezen van de inspectie te verwerken. De jurist Renée van Schoonhoven betoogt dat de herstelopdracht op dit moment geen wettelijke basis heeft en daarom slechts een “informele handhavingsactiviteit” is.³¹ Het is daarom belangrijk om niet alleen nieuwe bevoegdheden van de inspectie duidelijk als deugdelijkheidseis of via een andere wettelijke basis te definiëren, maar ook om de bestaande bevoegdheden correct wettelijk in te kaderen.

Alternatieve sancties

We moeten dus waakzaam zijn voor onderwijsinhoudelijke centralisatie vanuit de overheid, maar tegelijkertijd hebben we wel een onderwijsinspectie nodig die (op wettelijke basis) opkomt voor de belangen van leerlingen. Er moet dus een middenweg gevonden worden tussen de twee uitersten van enerzijds totale macht van de overheid en anderzijds onderwijs-anarchie, maar met welke bevoegdheden voor de inspectie kan deze balans het beste gevonden worden? We hebben al gezien dat het niet wenselijk is dat er op basis van ideologie of vanwege methodologische gemakzucht primair geïnspecteerd wordt op basis van cijfers op toetsen. In plaats daarvan moeten we moeilijker te meten kwaliteitseisen serieus nemen zoals veiligheid, bestuurlijke competentie en het democratisch gehalte van de school.

Wanneer een school niet aan deze criteria voldoet, dan moet er een herstelopdracht komen. Wanneer na een korte periode de situatie niet is opgelost, moeten er sancties worden opgelegd door de inspectie. Maar wat voor sancties? Veelvoorkomend is de bekostigingssanctie. Een school wordt dan gekort op het budget of de financiering wordt helemaal stopgezet (dat mag alleen de minister doen). Het stopzetten van financiering betekent in de praktijk meestal dat de school gesloten wordt, tenzij de school in staat is om genoeg ouders te vinden die bereid zijn schoolgeld te betalen. Dan kan de school voortbestaan als privéschool. Ik denk dat bekostigingssancties opleggen een onverstandige methode is om met slecht presterende scholen om te gaan. Bij onverwachte schoolsluiting kunnen de leerlingen van de school meestal op korte termijn niet zomaar bij andere scholen terecht. Die zitten immers vaak al op de maximumcapaciteit. Bij sluiting ontstaat er dus een risico op een schoolpopulatie van structurele thuisblijvers. Ook beperkte bekostigingssancties raad ik af. Het lijkt me twijfelachtig dat scholen beter gaan presteren wanneer ze minder middelen hebben. Deze logica werd, zoals we gezien hebben, de afgelopen decennia in de VS gehanteerd met desastreuze gevolgen.

³¹ R. Van Schoonhoven, *De herstelopdracht doorgelicht: Een verkenning naar de rechtmatigheid van herstelopdrachten in het funderend onderwijs* (2024), 6-8, 11-12, 15.

Het kan hier nuttig zijn om de casus van de vmbo-scholen in Maastricht uit de inleiding nog eens te bekijken. Zou de school op de lange termijn beter zijn gaan presteren door bekostigingssancties? Ik denk dat de schok van de hoeveelheid gedupeerde leerlingen en de negatieve media-aandacht (*naming and shaming*) de intimiderende werking van eventuele financiële sancties al ver oversteeg. Sancties hadden dus alleen maar de middelen verminderd om de situatie te herstellen. Deze werden daarom ook niet toegepast. In plaats daarvan adviseerde de minister het bestuur van de scholen om een externe bestuurder te benoemen. Ook werd een examencommissie ingesteld. Hier waren de leerlingen daadwerkelijk mee geholpen want uiteindelijk konden de meesten alsnog dat jaar examen doen. Het was echter onduidelijk wat er gebeurd zou zijn als het schoolbestuur deze maatregelen geweigerd had. Waar de minister duidelijk bevoegd is om bekostigingssancties op te leggen, is het minder duidelijk in hoeverre hij externe bestuurders geforceerd aan mag stellen.³²

Die bevoegdheid, om de directie van een school en het schoolbestuur van de scholengemeenschap ondergeschikt te kunnen stellen aan een door inspectie of minister aangewezen externe toezichthouder, lijkt mij de belangrijkste extra bevoegdheid die de inspectie toegewezen kan worden. Dat lijkt mij ook juridisch verdedigbaar, omdat het schoolbestuur uiteindelijk eindverantwoordelijk is voor de problemen op een school, zij zijn ‘het bevoegd gezag’.³³ Daarbij is het natuurlijk wel van belang dat de sanctie gebaseerd is op wettelijk vastgelegde deugdelijkheidseisen. Gelukkig zijn zaken als wanbestuur en structurele onveiligheid al inbreuken op die deugdelijkheidseisen.³⁴

In de praktijk zal de inspectie met deze nieuwe bevoegdheid scholen tijdelijk kunnen ‘overnemen’. Als er op een school bijvoorbeeld sprake is van ernstig bestuurlijk falen (zoals op de vmbo-scholen in Maastricht) of van structurele onveiligheid door bijvoorbeeld geweldsincidenten, dan moet de inspectie kunnen besluiten dat het schoolbestuur heeft gefaald als bevoegd gezag. De directie van de school kan dan ondergeschikt worden aan een externe toezichthouder van de inspectie, of in ergere gevallen ontslagen worden. Omdat niet de directie, maar het schoolbestuur eindverantwoordelijk is, zal de school in dit geval ook geforceerd losgekoppeld worden van de scholengemeenschap.

Gedurende een periode van bijvoorbeeld twee jaar probeert de externe toezichthouder dan de eerder geconstateerde problemen op de school op te lossen. Gedurende deze periode zal hij de directie proberen te trainen zodat deze, nadat hij vertrokken is, niet opnieuw de fout in gaat. In het geval dat de oude directie is ontslagen, zal de toezichthouder een nieuwe directie aanstellen en opleiden. Het zou eventueel mogelijk kunnen zijn dat na het vertrek van de externe toezichthouder de school weer opnieuw toetreedt tot de oude scholengemeenschap en dus weer onder het schoolbestuur valt, waaronder de school eerder de fout in is gegaan. Daarbij

³² De Boer, *Deugdelijkheidseisen in het onderwijs*, 17-18.

³³ Onderwijsraad, *Essentie van extern toezicht*, 19, 33.

³⁴ Inspectie van het Onderwijs, *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het primair onderwijs* (2025), 35, 43-45 en Inspectie van het Onderwijs, *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het voortgezet onderwijs* (2025), 33, 41-43.

moeten verschillende afwegingen meespelen zoals de mate waarin de nieuwe directie bestuurlijk in staat is om de school te leiden zonder een grotere koepel en hoe de docenten en leerlingen van de school hierover denken.

Deze oplossing stelt de overheid in staat om scholen op kwaliteitseisen te toetsen, maar beperkt de pedagogische vrijheid slechts ten dele, omdat scholen alleen bij zeer ernstige bestuurs- of geweldsincidenten worden overgenomen. Op deze manier ontstaat er geen angstcultuur bij andere scholen en zullen zij zich niet gedwongen voelen om zich aan uitgebreid overheidsbeleid te conformeren, omdat de overheid alleen minimale eisen stelt. De overheid grijpt immers alleen bij extreme gevallen in. Wel biedt de inspectie in haar vierjaarlijkse inspecties ook adviezen om de school verder te verbeteren, maar hier zijn geen sancties aan verbonden. Door het bestuur van de school over te nemen kan de inspectie tevens zeer slagvaardig handelen wanneer het fout gaat (en verbetering uitblijft). Waar bekostigingssancties niet alleen de school straffen, maar ook de leerlingen, doordat de sancties ook voor hen problemen creëren, zorgt het overnemen van het management juist dat de problemen direct aangepakt kunnen worden en alleen de verantwoordelijken benadeeld worden.

Literatuur

Auditdienst Rijk, *Het handelen van de Inspectie van het Onderwijs bij het toezicht op het VMBO Maastricht* (10 december 2018).

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

Friedman, M., *Capitalism and freedom* (1962).

Gutmann, A., *Democratic education* (tweede editie 1999, origineel 1987).

Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs 2025* (2025).

Inspectie van het Onderwijs, *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het primair onderwijs* (2025).

Inspectie van het Onderwijs, *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het voortgezet onderwijs* (2025).

Onderwijsraad, *Publiek karakter voorop* (2021).

Onderwijsraad, *Essentie van extern toezicht* (2022).

Ravitch, D., *The death and life of the great American school system: how testing and choice are undermining education* (derde editie 2016, origineel 2010).

Rothbard, M.N., *For a new liberty: the libertarian manifesto* (tweede editie 1978, origineel 1973).

Sahlberg, P., *Finnish lessons 2.0. What can the world learn from educational change in Finland?* (tweede editie 2015, origineel 2011).

Slob. A., *onregelmatigheden examens vmbo-leerlingen in Maastricht* (22 juni 2018).

Van Schoonhoven, R., *De herstelopdracht doorgelicht: Een verkenning naar de rechtmatigheid van herstelopdrachten in het funderend onderwijs* (2024).

Yong, Z., *Who's afraid of the big bad dragon? Why China has the best (and the worst) education system in the world* (2014).