

De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Uw brief van	Ons kenmerk	Behandelend ambtenaar	Zoetermeer
	WJZ/2002/14188 (149)		5 april 2002
Onderwerp		Doorkiesnummer	
Voorstel van wet op het onderwijstoezicht			

Hierbij bied ik u aan, mede namens de Minister van Landbouw,
Natuurbeheer en Visserij en mede namens de Staatssecretaris
van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, drs. K.Y.I.J.
Adelmond, de memorie van antwoord inzake het voorstel van wet
op het onderwijstoezicht.

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen,

(drs. L.M.L.H.A. Hermans)

EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Vergaderjaar 2001-2002

27 783 Voorstel van wet op het onderwijstoezicht**Memorie van antwoord**

Ontvangen

Met waardering heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag. Uit de door de verschillende fracties gemaakte opmerkingen concludeer ik dat dit wetsvoorstel brede steun geniet. De vragen die deze fracties naar voren hebben gebracht, beantwoord ik hierbij mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

De leden van de VVD-fractie vragen of de minister, in het kader van de eigen verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen voor het evalueren van de kwaliteit van hun werkzaamheden, voorziet dat in de toekomst een externe certificering van de scholen aan de orde kan zijn, zoals een ISO certificaat of een INK kwalificatie.

De zorg voor de kwaliteit van het onderwijs is in de verschillende sectorwetten opgedragen aan het bevoegd gezag (artikel 10 van de Wet op het primair onderwijs, artikelen 23a en 139 van de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 1.3.6 van de Wet educatie en beroepsonderwijs). Het bevoegd gezag is, binnen dit wettelijk kader, vrij in zijn keuzes bij de inrichting van het kwaliteitszorgstelsel, zodat dit kan worden toegesneden op bijvoorbeeld de context en toerusting van de instelling en de fase van ontwikkeling van bepaalde kwaliteitsterreinen. Tussen instellingen bestaat dan ook grote variatie in inrichting. Instellingen kunnen daarbij ook kiezen voor externe certificering.

Het is zeer wel denkbaar dat brancheorganisaties van scholen in het primair en voortgezet onderwijs overgaan tot het verlenen van een certificaat voor de aanwezigheid van een adequaat kwaliteitszorgsysteem op een school. Door een aantal instellingen in de bve-sector wordt reeds gebruik gemaakt van bestaande vormen van certificering (ISO, EFQM, INK). En sommige instellingen in deze sector gebruiken het INK-model voor de inrichting van het kwaliteitszorgstelsel. Ook de brancheorganisaties in de bve-sector kunnen het gebruik van breed erkende kwaliteitscertificaten en -kwalificaties stimuleren alsmede het initiatief nemen tot aanvullende specifieke certificaten bijvoorbeeld voor een specifiek basisniveau van kwaliteit(szorg) op specifieke onderdelen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de minister hun zienswijze deelt dat de verantwoordelijkheid voor de deugdelijkheid en kwaliteit van het onderwijs op de eerste plaats bij de scholen zelf ligt. Daarbij vragen zij om aan te geven welke waarborgen er zijn opdat het toezichtskader niet zodanig richtinggevend gaat worden voor de inrichting van het onderwijs, dat ze op gespannen voet komt te staan met de grondwettelijke vrijheid van onderwijs en ten koste zal gaan van de gewenste diversificatie.

Onderwijsinstellingen zijn in onze visie primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Wij hebben in dit opzicht alle vertrouwen in de onderwijsinstellingen dat zij deze

verantwoordelijkheid om zelf invulling te geven aan de kwaliteit, óók in dialoog met hun omgeving, kunnen dragen. De kwaliteitsaspecten en de wijze waarop de inspectie die betreft bij haar onderzoek van een instelling, zoals neergelegd in de toezichtskaders, dwingen niet tot het maken van *bepaalde* keuzen, maar wel tot het *motiveren en realiseren* van feitelijk gemaakte keuzen. Het wetsvoorstel waarborgt dat onderwijsinstellingen keuzevrijheid blijven behouden, hetgeen noodzakelijk is voor de nagestreefde variëteit in het onderwijs:

- a. De uitgangspunten voor het toezicht en de deugdelijkheidseisen en andere aspecten van kwaliteit worden door de wetgever vastgesteld en volgens een wettelijke procedure uitgewerkt. De toezichtskaders worden vastgesteld door de inspectie na overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen. Tot slot behoeven de toezichtskaders de goedkeuring van de minister.
- b. Bij de uitoefening van het toezicht neemt de inspectie de vrijheid van onderwijs in acht (artikel 4, eerste lid). Dit betekent dat zij door de onderwijsinstelling gemaakte keuzen die voortvloeien uit de identiteit, respecteert en daarover dus geen op zichzelf staand oordeel geeft.
- c. Het bestuur van de onderwijsinstelling wordt altijd in de gelegenheid gesteld zijn eigen zienswijze naar voren te brengen en deze zienswijze wordt, bij blijvend verschil van mening met de inspectie, als aparte bijlage opgenomen in het openbaar te maken inspectierapport.
- d. De inspectie is verplicht om als er sprake is van niet naleving van deugdelijkheidseisen, dit uitdrukkelijk in haar rapportage te vermelden, zodat te allen tijde duidelijk is wanneer een instelling zich nog wel en wanneer deze zich niet meer binnen de wettelijke kaders beweegt.
- e. Alleen als blijkt dat een instelling voor primair of voortgezet onderwijs de deugdelijkheidseisen niet naleeft, kan dit uiteindelijk leiden tot een bekostigingssanctie.
- f. Daarnaast wordt er een onafhankelijke klachtadviescommissie ingesteld, deskundig in kwesties betreffende de vrijheid van onderwijs, om klachten over de inspectie te behandelen.
- g. De inspectie krijgt een zorgplicht voor de kwaliteit van de toezichtsuitoefening; zij dient bij het verrichten van kwaliteitsonderzoeken en het openbaar maken van haar rapportages een zeker kwaliteitsniveau te betrachten en de nodige zorgvuldigheid in acht te nemen. Voor de vormgeving van haar kwaliteitszorgsysteem zal de inspectie worden bijgestaan door een nog in te stellen Raad van advies. Van een dergelijke zorgplicht kan bij de civiele rechter nakoming worden gevorderd. Bovendien is het mogelijk om de Staat aansprakelijk te stellen voor mogelijke schade die is geleden als gevolg van het niet nakomen van deze zorgplicht.

De leden van de CDA-fractie vragen in verband met de zorgen die zij hebben geuit over de richtinggevendheid van het toezichtskader wat verwacht mag worden van het te voeren overleg van de inspectie met het onderwijsveld over het toezichtskader. Zij willen weten waar dit overleg op is gericht, of er al een proeve van een toezichtskader beschikbaar is en, zo ja, of de Kamer daar dan over kan beschikken.

Wij hechten eraan dat er draagvlak is voor de werkwijze van de inspectie. Daarom hebben wij in dit wetsvoorstel opgenomen dat voorafgaand aan de vaststelling van de toezichtskaders overleg wordt gevoerd met de vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen. De erkende geledingen worden, naar aanleiding van een amendement van Van der Vlies, Slob en Van de Camp, uitdrukkelijk bij dit overleg betrokken zodra het onderwerpen betreft die betrekking hebben op de vrijheid van inrichting. Het overleg is erop gericht de wijze waarop de inspectie kwaliteitsonderzoek zal verrichten bediscussieerbaar te maken en te streven naar het bereiken van consensus over wat 'good practice' is en hoe men dat beoordeelt. Sinds juni 2001 is een proeve van een toezichtskader gereed, waarin een eerste indruk wordt gegeven van de toekomstige werkwijze van de inspectie en het te

hanteren waarderingskader. Bij deze brief doe ik u tevens een exemplaar van deze proeve toekomen.

Met betrekking tot de eigen verantwoordelijkheid van de instelling menen de leden van de CDA-fractie dat de inspectie de scholen die nog geen eigen kwaliteitsborgingssysteem hebben, zou moeten aanmoedigen dit wel in te voeren. Zij vragen hoe de minister dit wil bevorderen. De leden van de CDA-fractie zouden graag een meer stimulerend kwaliteitsbeleid willen zien, opdat scholen zelf die verantwoordelijkheid gaan oppakken voorzover zij dat nog niet voldoende doen. In dit verband vragen deze leden of scholen al verplicht zijn tot het maken van een kwaliteitsjaarverslag.

Het invoeren van een kwaliteitsborgingssysteem op scholen voor primair en voortgezet onderwijs wordt bevorderd en ondersteund door de projecten Q*Primair en Q-5. De inspectie blijft jaarlijks toezien op de aanwezigheid en de resultaten van een kwaliteitszorgsysteem. Scholen in het primair en voortgezet onderwijs zullen niet worden verplicht tot het maken van een kwaliteitsjaarverslag. Zij hebben wel de wettelijke verplichting tot het uitbrengen van een schoolgids. Hierbij blijft het uiteraard mogelijk dat het opstellen van een kwaliteitsjaarverslag onderdeel uitmaakt van het door de scholen zelf ingerichte kwaliteitsborgingssysteem. Instellingen in de bve-sector zijn verplicht om een verslag omtrent de kwaliteitszorg om het andere jaar openbaar te maken. Dit verslag dient te bevatten een uiteenzetting over de kwaliteitsdoelen, de gebruikte methodes van de kwaliteitsbeoordeling, de resultaten van de kwaliteitsbeoordeling in het licht van de kwaliteitsdoelen, de voorgenomen verbeteracties en de organisatie van de kwaliteitszorg.

Op basis van de in dit wetsvoorstel vormgegeven proportionele toezichtsuitoefening, neemt de inspectie de zelfevaluatie door of vanwege de instelling als uitgangspunt voor haar kwaliteitsonderzoek. De verwachting is dat deze wijze van toezichtsuitoefening stimulerend zal zijn voor de ontwikkeling van kwaliteitsborgingssystemen op onderwijsinstellingen. Daarbij vindt er kennisuitwisseling plaats over te hanteren methoden van zelfevaluatie en wordt vanuit verschillende projecten en organisaties, waaronder de inspectie, hulp geboden bij de ontwikkeling van werkwijzen en instrumenten. Voor een nadere uiteenzetting van deze aspecten van het stimulerend kwaliteitsbeleid verwijzen wij de leden van de CDA-fractie naar hetgeen hierna in antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie over deze onderwerpen naar voren is gebracht.

De leden van de CDA-fractie vragen of de minister op wat langere termijn ruimte ziet om naar analogie van het hoger onderwijs voor het primair en voortgezet onderwijs toe te werken naar een accreditatiesysteem?

Een accreditatiesysteem is gericht op externe beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs bij afzonderlijke opleidingen van instellingen. Vervolgens vormt de externe beoordeling c.q. de afgegeven accreditatie de basis voor de beslissing van de minister over de bestuurlijke hantering hiervan; de voortzetting van de bekostiging of diploma-erkenning. In het hoger onderwijs steunt de accreditatie op een specifieke visitatiesystematiek, waarbij ook sprake is van kwaliteitsvergelijking tussen soortgelijke opleidingen.

De systematiek van bekostiging en aanwijzing in het primair en voortgezet onderwijs betreft de scholen als geheel en geen afzonderlijke opleidingen. Bij het afhankelijk stellen van de bekostiging of aanwijzing van het verkrijgen van een accreditatie, zou het al dan niet verkrijgen van die accreditatie derhalve gevolgen hebben voor het voortbestaan van de school als geheel. Aangezien het bij het primair onderwijs en bij een groot deel van het voortgezet onderwijs gaat om leerplichtig onderwijs dient de overheid er in de eerste plaats voor zorg te dragen dat dat onderwijs overal in het land aanwezig en bereikbaar is. Een accreditatiesysteem, zoals hiervoor omschreven, is daarbij niet voor de hand liggend.

In de bve-sector is bij de totstandkoming van de Wet educatie en beroepsonderwijs bewust niet gekozen voor een visitatiesystematiek zoals in het hoger onderwijs. Ten eerste maakt het specifieke kwaliteitsinstrumentarium, zoals vastgelegd in de Wet educatie en

beroepsonderwijs, voor de bve-sector een visitatiesystematiek minder noodzakelijk. In tegenstelling tot het hoger onderwijs kent de bve-sector bijvoorbeeld een landelijke kwalificatiestructuur (met centraal vastgestelde eindtermen, kwalificaties en diploma's), de verplichting tot externe legitimering van de examens door exameninstellingen en de verplichting tot beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs met betrokkenheid van externe deskundigen, zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen. Ten tweede kent de bve-sector in tegenstelling tot het hoger onderwijs een dusdanige hoeveelheid opleidingen en uitvoeringslocaties dat dit een visitatiesystematiek zoals in het hoger onderwijs moeilijk beheers- en betaalbaar maakt.

Deze twee argumenten gaan nog steeds op. Niettemin is de ontwikkeling van een accreditatiesystematiek in het hoger onderwijs interessant, ook voor de bve-sector. De ervaring in het hoger onderwijs met deze systematiek zullen we betrekken bij het gesprek met het onderwijsveld over de kwaliteitsbewaking van het onderwijs.

Overigens wordt beoogd om in de bve-sector op een beperkt terrein, te weten de kwaliteit van de examens, een nieuw systeem van kwaliteitsbewaking in te voeren dat te beschouwen is als een vorm van accreditatie. Beoogd wordt namelijk de huidige externe legitimering door exameninstellingen te vervangen door de externe borg door het Kwaliteitscentrum examinering beroepsopleidingen (KCE) op basis van landelijke standaarden voor de kwaliteit van examens. Als een examen van een opleiding niet aan de landelijke standaarden voldoet, dan kan de minister in de beoogde nieuwe examensystematiek de instelling het expliciet onderscheiden recht op examinering (van de betreffende opleiding) ontnemen.

Wat de kwaliteit van het onderwijs betreft, voorziet dit wetsvoorstel er voor het primair en voortgezet onderwijs en de bve-sector in dat de onafhankelijke beoordeling hiervan door de inspectie plaats vindt. Met het beginsel van proportioneel toezicht zal de inspectie rekening houden met de vormen van kwaliteitszorg (waaronder eventuele vormen van visitatie en certificering) die een instelling hanteert bij de kwaliteitsbeoordeling. Dit betekent dat hoe beter de kwaliteit en kwaliteitszorg is, hoe beperkter het inspectietoezicht kan zijn bij de instelling.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de minister denkt te toetsen dat het toezichtskader ook budgettair mogelijk is en haalbaar. Deze leden vinden dat het gevaar dreigt dat de inspectie sluimerend de kwaliteitseisen gaat opvoeren zonder dat daar voldoende middelen tegenover staan en vragen hoe de minister dit denkt te voorkomen.

De door de wetgever vastgestelde wettelijke voorschriften en andere aspecten van kwaliteit zijn richtinggevend voor de inhoud van de toezichtskaders. Daarnaast waarborgt de in dit wetsvoorstel neergelegde procedure dat deze toezichtskaders pas worden vastgesteld nadat daarover overleg is gevoerd met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen. Het onderwijsveld zal er in eerste instantie dus zelf op toezien of de kwaliteitseisen zodanig worden opgevoerd dat zij onhaalbaar zijn, tenzij daar extra middelen tegenover staan. Daarnaast voorziet de kwaliteitszorg van de inspectie in een evaluatie, waarbij instellingen zich uit kunnen spreken over de hantering van de toezichtskaders door de inspectie. De toezichtskaders vormen immers een instructie voor de toezichthoudende inspectieteams; zij zijn niet normstellend voor de instellingen. Het inspectietoezicht dient primair aan te grijpen op de zelfevaluatie van de instelling met de eigen kwaliteitsbeoordeling op basis van de eigen kwaliteitsdoelen/-normen. Ten slotte heeft de minister een instrument in handen om een ongewenste invulling van toezichtskaders te voorkomen, doordat hem de wettelijke bevoegdheid is toegedeeld toezichtskaders al dan niet goed te keuren.

De leden van de VVD-fractie vragen met betrekking tot de toezichtskaders waar de criteria vandaan worden gehaald wanneer het schoolklimaat wordt beoordeeld. Deze leden wijzen erop dat de inspectie ook de wijze waarop de eindresultaten worden verkregen bij haar beoordeling zal betrekken, zonder daar normatieve uitspraken over te doen. Deze leden vragen zich af hoe men beoordeelt zonder criteria.

Evenals voor andere kwaliteitsaspecten worden voor het aspect "schoolklimaat" indicatoren bepaald die het aspect uiteenleggen in waarneembare deelaspecten. Bijvoorbeeld: "er is duidelijkheid in de school omtrent gedragsregels van leerlingen en leraren". Voor zo'n indicator wordt vervolgens een verzameling "praktijkbeschrijvingen" bepaald, aan de hand waarvan waargenomen kan worden of van de betreffende indicator inderdaad gesteld kan worden dat daarvan sprake is. Een voorbeeld van zo'n praktijkbeschrijving: "leerlingen weten dat benoemde vormen van pesten van andere leerlingen niet zijn toegestaan en leraren en ander personeel weten dat zij leerlingen daarop moeten aanspreken en doen dat ook". In de proeve van een toezichtskader die bij deze memorie van antwoord is gevoegd, zijn meer voorbeelden van indicatoren en praktijkbeschrijvingen te vinden. De indicatoren en praktijkbeschrijvingen worden bepaald op basis van onderwijskundige wetenschappelijke inzichten en er wordt over overlegd met betrokkenen uit het onderwijs, belanghebbenden en deskundigen. Bij het onderzoek op de onderwijsinstelling voert de inspectie gesprekken, observeert lessen, bekijkt materiaal en bekijkt zodoende of een in het toezichtskader beschreven praktijksituatie zich inderdaad voordoet. Voor het onderzoek naar het wel of niet in de praktijk voldoende voorkomen van de bedoelde praktijksituaties zijn op zichzelf geen normen beschikbaar in de zin van een uitgeschreven set beslisregels. Wel is en wordt er binnen de inspectie veel geïnvesteerd in training – o.a. met behulp van video-opnamen – en discussiebijeenkomsten met praktijkdeskundigen. Dit bevordert dat alle inspecteurs dezelfde waargenomen praktijk op dezelfde manier "herkennen" als een in het toezichtskader bedoelde praktijkbeschrijving. Ook doet de inspectie systematisch onderzoek naar de vraag of dezelfde inspecteur in meerdere, gelijksoortige situaties dezelfde identificatie pleegt en of verschillende inspecteurs in dezelfde situatie tot dezelfde identificatie komen. Zo wordt voor elke praktijksituatie nagegaan of je als inspectie kunt constateren dat een betreffende praktijksituatie inderdaad zich voordoet bij de onderzochte school.

De opsomming van praktijksituaties in het toezichtskader is niet limitatief. De proeve instrueert de toezichthoudende inspecteurs daarover op blz. 25 als volgt: "Het is denkbaar dat een bepaalde school op basis van eigen (levensbeschouwelijke of pedagogische) keuzen vindt dat bepaalde specificaties en/of praktijkbeschrijvingen niet gekozen of anders gekozen moeten worden. De inspectie zal uiteraard dergelijke keuzen respecteren, maar hierbij vragen welke keuzen dan wel gemaakt zijn; hoe die in schoolplan en schoolgids en/of andere documenten zijn verwoord; en hoe die zich in de realiteit manifesteren."

De criteria die de inspectie gebruikt, zijn dus neergelegd in de toezichtskaders die tot stand komen conform de in het wetsvoorstel voorgeschreven procedure van overleg. De inspectie maakt derhalve wel degelijk gebruik van criteria voor het door haar te verrichten kwaliteitsonderzoek, maar de werkwijze is niet gefixeerd en laat ruimte om de eigen beleidskeuzen van de instelling bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs te betrekken.

Wij wijzen er overigens op dat hier de werkwijze bij het aanvullend, eigen onderzoek door de inspectie is beschreven. In de voorgestelde systematiek van het proportioneel toezicht sluit het onderzoek door de inspectie immers aan op de door de instelling zelf verrichte evaluatie van de kwaliteit van het onderwijs.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het feitelijk toezicht door de inspectie wordt georganiseerd. Zij willen weten of er inspecteurs zijn die op een aantal scholen toezicht houden of dat er alleen onderzoekteams van inspecteurs zijn die onderzoek doen.

Bovendien vragen zij zich af hoe de objectiviteit wordt bevorderd indien inspecteurs hun "eigen" scholen hebben. Worden inspecteurs voor niet langer dan bijvoorbeeld 5 jaar aan een school (scholen) gekoppeld en daarna aan andere scholen?

In de toekomst zal het toezicht op instellingen vanuit zogeheten toezichtsteams worden georganiseerd. Elk inspectiekantoor beschikt over minstens één toezichtsteam van waaruit het toezicht op alle onderwijssectoren in die regio plaatsvindt. Als de schaal van een instelling dat nodig maakt, wordt het onderzoek door een team van inspecteurs uitgevoerd.

In de praktijk betekent dit dat alleen in het primair onderwijs sommige onderzoeken door één inspecteur worden uitgevoerd. Ook in deze sector wordt echter steeds meer in teamverband gewerkt. Het is niet vanzelfsprekend dat voor het periodieke kwaliteitsonderzoek op een instelling altijd dezelfde inspecteurs worden ingeschakeld. Besloten is, dat de contactinspecteur niet de eindverantwoordelijkheid zal hebben bij het reguliere periodieke kwaliteitsonderzoek. Zo wordt het probleem van 'dubbele petten' vermeden en de onafhankelijkheid en objectiviteit van het toezicht gewaarborgd.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de minister door de kwaliteitsonderzoeken ook de vergelijking met buitenlandse scholen (bijv. binnen de EU) bevordert. De inspectie heeft de afgelopen 6 jaar intensieve samenwerking opgebouwd met de onderwijsinspecties in met name Vlaanderen, Engeland, Schotland, Noordrijnland-Westfalen en Nedersaksen. Ook binnen het bredere internationale verband van de internationale vereniging van onderwijsinspecties SICI (Standing International Conference of Central and General Inspectorates of Education) wordt veel uitgewisseld over de methodiek van het inspecteren en over de kwaliteitsaspecten en indicatoren. Sinds ongeveer vier jaar is ook geïnvesteerd in het "samen inspecteren" door inspecteurs uit twee of drie landen in een kleine groep scholen met het doel te komen tot vergelijking van onderwijskwaliteit tussen landen. Natuurlijk zitten daaraan nogal wat methodologische kanten. Zo moet gegarandeerd zijn (door proeven op kleine schaal en zorgvuldige analyse) dat inspecteurs uit verschillende landen onder bepaalde indicatoren hetzelfde verstaan en dat oordelen vergelijkbaar zijn. Daaraan is met name met Engeland en Vlaanderen flink gewerkt en het ziet er naar uit dat comparatieve vergelijkingen op bijvoorbeeld het aspect "didactisch handelen van leraren in basisscholen" in het onderwijsverslag over 2003 een bescheiden plaats zullen krijgen. De regering acht deze ontwikkeling van belang en heeft met een kleine subsidie voor 2002 ook een exploratie binnen het verband van SICI op dit punt willen stimuleren. De inspectie is hierover in gesprek met de OESO en met het bureau van de Europese Commissie.

De leden van de PvdA-fractie hebben hun zorgen geuit dat het onderzoek van de inspectie op basis van de toezichtskaders geen heilzame effecten zal hebben op het zelforganiserende en probleemoplossende vermogen van scholen, indien er sprake zou zijn van een vergaande detaillering van deze kaders, een te sterke centrale regie en van automatiseren bij de toepassing, waardoor het toezicht in bureaucratische routines zou kunnen ontaarden. Zij vragen hoe gedetailleerd de minister van zijn kant de toezichtskaders denkt in te vullen en centraal te coördineren.

Wij stellen voorop dat in de toezichtskaders de professionele onafhankelijkheid van de inspectie tot uitdrukking komt. Aan de inspectie is een primaire rol bij de totstandkoming ervan toegedeeld, omdat in de toezichtskaders immers de werkwijze voor de met kwaliteitsonderzoek belaste inspectieteams is vastgelegd. Wij hechten er verder grote waarde aan dat er voor de toezichtskaders onder betrokkenen een groot draagvlak bestaat. Dit wetsvoorstel bepaalt daartoe dat de toezichtskaders het resultaat moeten zijn van een proces waarin de inspectie samen met vertegenwoordigers van de scholen en andere betrokkenen overleg heeft gevoerd over de werkwijze die de inspectie bij kwaliteitsonderzoeken zal hanteren.

Indien de minister echter van mening is dat er sprake is van een te vergaande detaillering van de toezichtskaders, dan kan hij de inspectie daarop aanspreken. Wanneer de situatie dat vereist, kan de minister via aanwijzingen aan de inspectie ingrijpen in zowel het totstandkomingsproces als de inhoud van het toezichtskader. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is echter dat de minister terughoudend zal omgaan met de aanwijzingsbevoegdheid. Daarnaast behoeven de toezichtskaders de goedkeuring van de minister. Hij zal voor het verlenen van zijn goedkeuring met name letten op enkele algemene aspecten van het toezichtskader, zoals de vraag of dit voldoende richting geeft aan de toezichthoudende inspectieteams en tegelijkertijd recht doet aan de bestaande

variëteit in het onderwijs en de keuzevrijheid binnen de onderwijsinstellingen. Op deze wijze wordt binnen de volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht een zo groot mogelijke professionele onafhankelijkheid voor de inspectie gewaarborgd.

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat de onderwijssituaties voor scholen soms sterk uiteen kunnen lopen. Voorkomen moet worden dat scholen die in feite een geweldige prestatie leveren in de situatie waarin zij zich bevinden niet alleen worden beoordeeld maar ook veroordeeld, omdat zij niet voldoen aan uniforme deugdelijkheidseisen en toezichtskaders. Zij vragen of de minister mogelijkheden ziet om de toezichtskaders recht te laten doen aan deze verschillen.

De toezichtskaders zijn het resultaat van een proces waarin de inspectie samen met het veld overleg heeft gevoerd over de werkwijze bij door de inspectie te verrichten kwaliteitsonderzoek. Ter afsluiting van dit proces behoeven de toezichtskaders de goedkeuring van de minister. Een van de doelstellingen van de toezichtskaders is dat de werkwijze van de inspectie consistent is, dat wil zeggen dat zij steeds – ongeacht wie het onderzoek doet, wanneer het onderzoek plaatsvindt en op welke instelling het wordt verricht – op dezelfde wijze te werk gaat. Dit neemt niet weg dat de inspectie bij het geven van een oordeel volgens deze werkwijze vanzelfsprekend rekening houdt met de specifieke situatie op de instelling. Vanuit haar ervaring en overzicht over het geheel van instellingen kijkt de inspectie naar het niveau en de realiseerbaarheid van de kwaliteit van een instelling afgezet tegen de kwaliteit van instellingen in vergelijkbare omstandigheden. Dit geldt zowel voor de opbrengsten van het onderwijs bij leerlingen als voor de bevindingen ten aanzien van het onderwijsproces. Voor onderwijsinstellingen die zich in een bijzondere achterstandssituatie bevinden, wordt deze wijze van recht doen aan bestaande verschillen bovendien gewaarborgd door artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit artikel bepaalt dat in beginsel overeenkomstig de beleidsregel – i.c. de toezichtskaders – wordt gehandeld, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

De leden van de PvdA-fractie vragen met betrekking tot artikel 11, tweede lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel waaruit de inspectie moet afleiden dat de 'uitvoering en hoedanigheid' van de zelfevaluatie betrouwbaar is, indien de inspectie bij haar onderzoek van diezelfde zelfevaluatie moet uitgaan.

De zelfevaluatie door of vanwege de onderwijsinstelling is voor de inspectie het uitgangspunt bij elk kwaliteitsonderzoek. De uitkomsten van die zelfevaluatie zijn echter pas richtinggevend voor het onafhankelijke oordeel van de inspectie, voorzover deze voldoen aan de in artikel 11, tweede lid, van het wetsvoorstel genoemde voorwaarden, waaronder de betrouwbaarheid.

De inspectie controleert langs verschillende wegen de betrouwbaarheid van de uitkomsten van de zelfevaluatie door of vanwege de onderwijsinstelling. Ten eerste betreft de controle de door de onderwijsinstelling aan de inspectie overgelegde documenten. De inspectie zal daarbij kijken naar de wijze van kwaliteitsbeoordeling door de instelling. De inspectie beziet in hoeverre deze heeft plaatsgevonden met betrokkenheid van belanghebbenden rond de instelling en van externe deskundigen. Documenten die het oordeel, waartoe de instelling zelf op basis van de zelfevaluatie is gekomen, onderbouwen, zullen derhalve de aandacht van de inspectie hebben. Voorbeelden hiervan zijn een onderzoeksrapport van de oudercommissie of van de schoolbegeleidingsdienst. Hierbij zal de inspectie er onder andere op letten onder wie het onderzoek heeft plaatsgevonden, wie het heeft uitgevoerd, welke maatregelen er worden voorgesteld of welke verbeteringen er volgens het onderzoek zijn bereikt. In vele gevallen en voor veel onderwerpen zal de inspectie echter niet kunnen volstaan met een dergelijke "papierene" controle en zullen de toezichthoudende inspectieteams zich daarenboven, door steekproefsgewijze, beperkte inspecties in de

onderwijsinstelling zelf, een oordeel moeten vormen over de betrouwbaarheid van aangeleverde gegevens.

Samengevat: de inspectie zal zich mede door inspectie ter plekke een oordeel moeten vormen over de betrouwbaarheid van de door de onderwijsinstelling aangeleverde gegevens en zal dus niet volstaan met een controle op die betrouwbaarheid door "papier-evaluatie" alleen.

Overigens zal de inspectie daarnaast nog aanvullend onderzoek verrichten in die gevallen dat de zelfevaluatie onvolledig is en bijvoorbeeld geen beoordeling bevat op een of meerdere van de kwaliteitsaspecten, die de inspectie ingevolge dit wetsvoorstel bij het onderzoek moet betrekken.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de minister informatie kan verschaffen over de methoden van zelfevaluatie die scholen in Nederland willen en kunnen toepassen of dat deze methoden nog grotendeels in ontwikkeling zijn. Zij vragen zich af in hoeverre daarbij iets te leren valt van de zelfevaluaties die bij instellingen voor hoger onderwijs reeds voorkomen en daar doorgaans goed werken.

Zowel de SLOA-instellingen (w.o. de Landelijke Pedagogische Centra, de SLO, schoolbegeleidingsdiensten en CINOP) als particuliere instanties (zoals adviesbureaus en uitgeverij) hebben modellen en systemen voor zelfevaluatie ontwikkeld. Ook wij hebben in overleg met de besturenorganisaties initiatieven genomen voor het bevorderen van een cultuur van zelfevaluatie in de onderwijsinstellingen en het verspreiden van goede praktijken terzake. Zo is sinds begin 2000 het project Q-5 als samenwerkingsproject van de VVO, een aantal besturenorganisaties en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen werkzaam. Taken van het samenwerkingsverband zijn onder andere het verspreiden van informatie over zelfevaluatie en het verstrekken van goede voorbeelden daarvan in het voortgezet onderwijs. Daarnaast voert de inspectie sinds zomer 2001 een samenwerkingsproject met Q-5 uit – het ABC-project. Daarin staat de A voor het uitvoeren van de zelfevaluatie, de B voor het beoordelen van de kwaliteit met eventueel horizontaal toezicht door bijvoorbeeld een commissie van een besturenorganisatie als visitatiecommissie en de C voor het proportionele toezicht door de inspectie. De in 2001-2002 in uitvoering zijnde projecten met vijf scholen leren op dit moment dat het proportionele toezicht goed uitvoerbaar is. Het leidt weliswaar nog niet tot werkbeparing voor de inspectie, maar wel tot een sterke bewustwording in de school omtrent kwaliteit. In het breed verspreide blad van het Q5-project, de Q-vijver, wordt regelmatig geschreven over deze en andere onderwerpen op het terrein van zelfevaluatie.

Met Q-5 en de Vlaamse inspectie samen wordt een vergelijkbaar project uitgevoerd. In Vlaanderen wordt ook grote nadruk gelegd op de zelfevaluatie door scholen zelf. Bovendien wil de inspectie in Vlaanderen zich in de in dit wetsvoorstel vastgelegde richting ontwikkelen. Het ZVN (Zelfevaluatie Vlaanderen Nederland)-project heeft op dit moment vergelijkbare resultaten. Ook binnen de eerder genoemde vereniging SICI wordt een project met 14 inspecties uitgevoerd waarin het er eveneens om gaat meer zicht te krijgen op de 'good practice' ten aanzien van -processen en werkwijzen in zelfevaluatie door scholen, alsmede op proportioneel toezicht. Getracht wordt dit inzicht te verkrijgen door met name onderzoek naar de validiteit, de betrouwbaarheid en het ambitieniveau van de zelfevaluatie door de scholen.

Behalve Q-5 op het terrein van het voortgezet onderwijs bestaat sinds zomer 2001 voor het primair onderwijs een soortgelijk project, namelijk Q*Primair. Ook met die projectgroep werkt de inspectie samen. Voor meer informatie over deze onderwerpen verwijzen wij naar het in de zomer van 2001 tussen vele organisaties en de regering gesloten convenant "Kwaliteit aan de basis".

In de bve-sector heeft de Bve Raad handreikingen voor de kwaliteitszorg aangereikt. Instellingen blijken een breed spectrum van instrumenten bij de zelfevaluatie te hanteren, zoals bijvoorbeeld klanttevredenheidsonderzoeken, panelgesprekken met diverse

belanghebbenden, exitinterviews met schoolverlaters, kwaliteitsaudits door visitatiecommissies en ISO-certificering. De instelling geeft zelf vorm aan haar beleid, ook wat betreft de kwaliteitszorg. Zij kan zelf prioriteiten bij de investering hiervoor bepalen en waar nodig externe diensten inkopen. In de Hoofdlijnenbrief SLOA is de ondersteuning van de verbetering van de kwaliteitszorg als een van de prioritaire punten genoemd. In de afgelopen jaren is er in het hoger onderwijs veel ervaring opgedaan met allerlei vormen en werkwijzen in zelfevaluatie. Wij verwijzen zowel naar rapporten van instellingen als naar visitatierapporten, inspectierapporten en enige analyserende studies van met name het CHEPS – Center for Higher Education Policy Studies – van de Universiteit Twente. Werkwijzen, methoden en instrumenten zijn zeker voor een deel overdraagbaar op andere sectoren van het onderwijs. Bovendien is in de vele in die sectoren gepubliceerde, hiervoor genoemde systemen en gevalbeschrijvingen een deel van deze ervaring uit het hoger onderwijs terug te vinden. De toenemende disseminatie van kennis binnen het onderwijs draagt eraan bij dat 'good practice' over en weer wordt benut. Daar wordt zeker binnen de inspectie aan gewerkt.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of het uitvoeren van een zelfevaluatie met name voor kleine scholen niet een te grote belasting is gelet op de tijd, de mankracht en de deskundigheid die daarvoor nodig is. Zij vragen in hoeverre hierbij vanwege de overheid of door adviesbureaus assistentie kan worden geboden. De verplichting tot zelfevaluatie zou voor dergelijke instellingen slechts extra bureaucratische rompslomp kunnen opleveren, met als gevolg dat de schoolleiding nog minder tijd dan nu overhoudt om daadwerkelijk een bijdrage te leveren aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs in de eigen instelling. De leden hebben daarom ook gevraagd of door aangepaste typen van zelfevaluatie de inspectie deze scholen behulpzaam zou kunnen zijn in het bevorderen van de interne processen van zelfevaluatie die aan een goed rapport vooraf moeten gaan. Het wetsvoorstel bepaalt dat indien een onderwijsinstelling over een zelfevaluatie beschikt, deze voor de onderwijsinspectie uitgangspunt vormt voor het onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs van de onderwijsinstelling. Als aan de in het wetsvoorstel genoemde voorwaarden van volledigheid, betrouwbaarheid en ambitieniveau (artikel 11, tweede lid) is voldaan, zijn de uitkomsten van de zelfevaluatie zelfs richtinggevend voor het inspectieoordeel. De belasting die het inspectietoezicht met zich meebrengt, zal derhalve afnemen naarmate de onderwijsinstelling zelf de bewaking, beheersing en verbetering van de kwaliteit adequaat heeft vorm gegeven. Deze proportionele uitoefening van het toezicht is een extra stimulans voor de verdere ontwikkeling en verbetering van kwaliteitszorg door en vanwege de onderwijsinstellingen.

De onderwijsinstellingen beschikken bovendien, gelet op de bestaande wettelijke voorschriften, reeds over een zekere mate van kwaliteitszorg. Sinds 1998 is in het primair en voortgezet onderwijs de wetgeving van kracht aangaande de schoolgids en het schoolplan (de artikelen 12 en 13 van de Wet op het primair onderwijs en de artikelen 24, 24a, 141 en 142 van de Wet op het voortgezet onderwijs). Artikel 10 van de Wet op het primair onderwijs en de artikelen 23a en 139 van de Wet op het voortgezet onderwijs geven aan dat iedere school over een beleid dient te beschikken aangaande de bewaking en de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

Volgens de inspectie beschikt inmiddels zo'n 60% van de scholen in het voortgezet onderwijs over een dergelijk stelsel van kwaliteitsbewaking. Scholen worden bij de invoering van deze taak ondersteund door het landelijke Q-5 project (van de VVO en de besturenorganisaties), terwijl ook al enkele jaren middelen uit de SLOA worden besteed aan de ontwikkeling van instrumenten en procedures voor kwaliteitszorg.

Scholen voor voortgezet onderwijs beschikken ook over de middelen om voor de school benodigde expertise in te huren. In het primair onderwijs is naar analogie van Q-5 het project Q*Primair van start gegaan. Het eerste jaar wordt vooral benut voor de inventarisatie van instrumenten en het uitvoeren van een nulmeting in het veld.

In de bve-sector dient elke instelling (conform artikel 1.3.6 Wet educatie en beroepsonderwijs) een adequaat functionerend stelsel van kwaliteitszorg te hebben en publieke verantwoording af te leggen over de kwaliteitsbeoordeling in het kwaliteitszorgverslag. Voor de niet-bekostigde instelling is dit een voorwaarde om tot diploma-erkenning te kunnen overgaan. De wet geeft aan dat het bevoegd gezag van de instelling zo veel mogelijk in samenwerking met andere instellingen en met betrokkenheid van onafhankelijke deskundigen zorg draagt voor de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs. Zowel de kleine als de grote instellingen worden dus geacht de zelfevaluatie uit te voeren met betrokkenheid van externen. Bovendien kan de instelling externe ondersteuning inkopen bij bijvoorbeeld SLOA-instellingen, of 'good practice' van andere instellingen benutten, of gebruik maken van elders of gezamenlijk ontwikkelde instrumenten voor zelfevaluatie. Instellingen zijn vrij in de keuze van het type van zelfevaluatie c.q. kwaliteitszorgstelsel en het hierbij te hanteren instrumentarium, zodat dit toegesneden kan zijn op de context en de toerusting van de instelling. Zelfevaluatie is een noodzakelijke stap in de planning- en controlcyclus, waarbij op een systematische wijze gewerkt wordt aan de kwaliteitsverbetering van het onderwijs. De publieke verantwoording over de kwaliteitsbeoordeling staat ten dienste van de kwaliteitsdialoog van de instelling met de belanghebbenden rond de instelling.

De taak van de inspectie behelst niet alleen het leveren van een onafhankelijke kwaliteitsbeoordeling, maar omvat ook stimulerend toezicht. Zij kan de instelling op mogelijke maatregelen wijzen die de instelling kan treffen voor het realiseren van verbeteringen ten aanzien van de kwaliteit (szorg), evenals ten aanzien van de publieke verantwoording van de kwaliteitsbeoordeling en de kwaliteitsdialoog met belanghebbenden. Wij verwachten dat de inspectie de komende jaren meer vormen van "Goed voorbeeld" (een boekje met 20 door de inspectie als goed gekarakteriseerde voorbeelden van onderwijspraktijk en -verbetering, dat in januari 2002 aan alle scholen is gezonden) zal uitbrengen in het kader van de stimulerende taak. En daarbij zullen ook zeker voorbeelden van kleine scholen zijn die zonder bovenmatige inspanning toch goede zelfevaluaties hebben uitgebracht. Wij zullen daar bij de goedkeuring van de jaarwerkplannen van de inspectie ook op letten. Maar dit punt zal ook in voldoende mate aandacht krijgen in het werk van Q-5 en Q*Primair.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke stimulerende maatregelen worden genomen om scholen in problemen hulp te bieden.

Voor zeer zwak presterende scholen in het primair en voortgezet onderwijs, die na enkele jaren geïntensiveerd toezicht nog geen tekenen van verbetering laten zien, wordt de volgende procedure voorgesteld. De minister sluit met dergelijke scholen een contract, waarmee de school 'een laatste kans' krijgt zich te verbeteren. Onderdeel kan zijn dat de minister extra geld ter beschikking stelt aan de scholen om daarmee hardnekkige knelpunten op te lossen. Hierbij zal worden overeengekomen dat scholen een verbeterplan maken. De inspectie beoordeelt het plan en volgt de verbeteringen die de school op basis van dit plan realiseert. De onderwijsorganisaties richten een expertgroep in die de scholen ondersteunt. Deze expertgroep stelt een (aanvullende) diagnose op en helpt de school bij het opstellen en uitvoeren van het verbeterplan.

In de bve-sector heeft de kwaliteit van het onderwijs steeds betrekking op de kwaliteit per opleiding. De instellingen in de bve-sector hebben een zodanige schaalgrootte en slagkracht, dat zij in vrijwel alle gevallen zelf in staat zullen zijn om hun kwaliteit op orde te krijgen, zonder extra financiële impuls van de minister. Binnen de generieke stimuleringsgelden zowel als het lumpsum budget kan een instelling derhalve zelf prioriteiten stellen. De stimulerende maatregelen in het kader van dit wetsvoorstel zullen vooral bestaan uit bestuurlijk overleg en het wijzen op 'good practices'. Daarnaast hebben de instellingen voor subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (SLOA-instellingen) toegezegd dat waar nodig een beroep op hen kan worden gedaan om hulp te bieden aan de betreffende instellingen als zij daar behoefte aan hebben.

De leden van de GroenLinksfractie vragen of onder de beoordeling van de kwaliteit ook een oordeel over de gehanteerde onderwijsmethode valt. Onderwijsvernieuwing wordt in de praktijk volgens deze leden gefrustreerd door hantering van het “vinkenlijstje” van de standaardonderwijsmethode. Zij vragen of dat met deze nieuwe wet op het onderwijstoezicht verandert. Tevens willen deze leden weten hoe het kader, waarbinnen kwaliteitsnormering moet plaatsvinden, wordt vastgesteld en of de inspectie voor het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijstoezicht in de toekomst niet meer het “vinkenlijstje” van de standaardonderwijsmethode zal hanteren.

Het wetsvoorstel verplicht de inspectie te werken met toezichtskaders die in overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokken zijn vastgesteld. In de toezichtskaders worden de aspecten van kwaliteit uit dit wetsvoorstel verder uitgewerkt, zodat het toezicht in de praktijk kan worden uitgevoerd. De toezichtskaders worden door de minister goedgekeurd. Zij moeten de ruimte bieden voor variëteit in het onderwijs en voor eigen invulling van de kwaliteit door de instelling. De toezichtskaders bevorderen dat de toezichthoudende inspectieteams bij het kwaliteitsonderzoek consistent te werk gaan (zie ook hetgeen hiervoor naar voren is gebracht in antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar bestaande verschillen in het onderwijs). Daarbij staat overigens de gehanteerde onderwijsmethode niet zozeer centraal als wel de wijze waarop het onderwijs in de praktijk vorm krijgt.

De leden van de D66-fractie vragen naar het overzicht van regelingen dat in het kader van het creëren van meer ruimte voor instellingen zou kunnen vervallen. Tevens wensen zij te weten wanneer de procedure in gang zal worden gezet om deze regelingen te schrappen. Bij de brief die wij op 14 november 2001 (Kamerstukken II, 2001/02, 27 783, nr. 22) aan de Tweede Kamer hebben gestuurd, is een notitie meegezonden waarin de mogelijkheden tot modernisering van de wetgeving voor het primair en voortgezet onderwijs zijn uiteengezet. Hierin is een overzicht opgenomen van de bepalingen in wet- en regelgeving die zouden kunnen vervallen in een systeem van meer open normen, als algemene beginselen van onderwijskwaliteit. De nadere uitwerking van de notitie en de studie van het Schoordijk Instituut is voorwerp van overleg in een ronde tafelgesprek op 5 april a.s. met vertegenwoordigers van het onderwijsveld, de wetenschap en de politiek.

De leden van D66-fractie vragen de minister uitvoerig te reageren op het artikel van prof. mr. A.K. Koekkoek dat in School en Wet van december 2001 is verschenen. Het gaat deze leden meer in het bijzonder om de stelling dat de regering “het tweede en het vijfde en zesde lid van het grondwetsartikel 23 los van elkaar beschouwt. Dit is ontoelaatbaar omdat daarmee de betekenis van het vijfde en zesde lid wordt ontkracht. Het zou ertoe leiden dat de inspectie zich mag bemoeien met kwaliteitsaspecten waarvan de wetgever juist moet afblijven.”

Wij willen in twee opzichten reageren naar aanleiding van het artikel van prof. mr. A.K. Koekkoek in School en Wet van december 2001. Ten eerste reageren wij op de daarin verwoorde visie voor toezichtsuitoefening door de inspectie van het onderwijs en ten tweede op de grondwettelijke argumentatie, waarmee deze visie wordt ondersteund. In het artikel wordt een strikt nalevingstoezicht door de inspectie van het onderwijs bepleit. De conclusie van het artikel is derhalve dat het te verkiezen is de vooraf aan het onderwijs te stellen wettelijke eisen uit te breiden in plaats van door toezicht achteraf inzicht te bieden in de kwaliteit van het onderwijs in brede zin. Onze sturingsfilosofie gaat er daarentegen vanuit dat de overheid zich meer richt op wat instellingen bereiken en waarover zij rekenschap dienen af te leggen en op het bieden van meer ruimte voor instellingen om zelf invulling te geven aan de kwaliteit van het onderwijs. Dit vraagt om een eigentijds toezicht, dat recht doet aan verschillende belangen. Daarbij gaat het enerzijds om het belang van ouders, leerlingen en andere belanghebbenden om goed geïnformeerd te zijn over de kwaliteit van

het onderwijs, anderzijds om het belang van de onderwijsinstellingen bij meer ruimte om volgens eigen onderwijskundige en kwaliteitsinzichten onderwijs aan te bieden. Ten slotte gaat het om het belang van de overheid bij een gevarieerd maar kwalitatief hoogwaardig onderwijsaanbod.

Met dit wetsvoorstel worden deze belangen op evenwichtige wijze samengebracht. Het nalevingstoezicht zal – gelet op de grotere ruimte die wij voornemens zijn voor onderwijsinstellingen te creëren – steeds meer gericht zijn op het waarborgen van een zeker kwaliteitsniveau. Meer aandacht zal bij het toezicht uitgaan naar het achteraf beoordelen wat instellingen met het door hen vormgegeven onderwijs- en kwaliteitsbeleid hebben bereikt en naar het gebruik maken van mogelijkheden om deze instellingen te stimuleren tot verbetering van de kwaliteit, de kwaliteitszorg en de publieke verantwoording daarover. Hierbij komt het door ons eerder benadrukte drieluik in beeld van kwaliteitszorg, aangevuld met horizontale instrumenten als visitatie en het verticale toezicht door de inspectie. De kwaliteitsdialog zal zich steeds meer rond de onderwijsinstelling afspelen. Het toezicht door de inspectie zal beperkter zijn naarmate instellingen zelf meer hun verantwoordelijkheid nemen. Tegelijkertijd mag de rol van de inspectie niet gemarginaliseerd worden. Vanuit de grondwettelijke verantwoordelijkheid van de overheid voor het toezicht op het onderwijs, zal de inspectie altijd in staat moeten zijn onderzoek te doen naar de kwaliteit van het onderwijs. De transparantie waarmee het toezicht wordt uitgeoefend, geeft ouders, leerlingen en andere belanghebbenden de beschikking over een onafhankelijke kwaliteitsbeoordeling in aanvulling op de informatie die onderwijsinstellingen zelf zullen verzorgen. Op deze wijze kunnen zij goed geïnformeerd die dialoog aangaan en weloverwogen keuzes maken voor het gebruik van onderwijsvoorzieningen.

Met betrekking tot de grondwettelijke aspecten van het door ons gekozen toezichtarrangement het volgende. Vooraf merken wij op dat wij het tweede en het vijfde en zesde lid van artikel 23 Grondwet niet los van elkaar beschouwen. Wij hebben in de nota Naar een stimulerend toezicht echter wel aangegeven dat wij de genoemde leden niet zódanig met elkaar verbonden achten dat daaruit moet volgen dat het toezicht slechts betrekking kan hebben op de naleving van deugdelijkheidseisen. Hiervoor is ook geen steun te vinden in eerdere toezichtarrangementen en huidige wetsbepalingen.

De vrijheid van onderwijs is niet onbeperkt. Artikel 23 Grondwet stelt daaraan drie beperkingen, die overigens niet alle voor alle vormen van onderwijs gelden. De eerste twee beperkingen betreffen in wezen algemene eisen die aan het onderwijs werden gesteld toen in 1848 de vrijheid werd verkregen om eigen scholen te stichten naast scholen van staatswege. Dit zijn het toezicht door de overheid, dat elke onderwijsinstelling moet toestaan, en het voldoen aan voorgeschreven bekwaamheids- en zedelijkheidseisen, die gelden voor de bij de wet aangewezen vormen van onderwijs. Bij de totstandkoming van het betreffende artikellid in 1848 is dat aldus toegelicht: “Tegenover dit openbaar onderwijs, door den Staat ingesteld, aangekweekt, aanbevolen en beschermd, zal intusschen overstaan het regt voor elk, die naar regelen door de wet te stellen, van zijne bekwaamheid en zedelijkheid kan doen blijken, om vrijelijk zijne kundigheden aan anderen mede te delen. [...] Dit vrij onderwijs blijft echter onderworpen aan een billijk toezigt der overheid, en zoo is inderdaad gewaakt en voor het regt van den Staat om te zorgen voor de ontwikkeling der jeugd, en voor het recht der ouders om in het kiezen van leermeesters aan geen dwang onderworpen te zijn.”

De derde beperking volgde in 1917 met de financiële gelijkstelling; om voor bekostiging door de overheid in aanmerking te komen moest worden voldaan aan bij of krachtens de wet te stellen eisen van deugdelijkheid. De eisen van deugdelijkheid of bekostigingsvoorwaarden betreffen dus in beginsel het bekostigde onderwijs (in de Wet educatie en beroepsonderwijs is ervoor gekozen om het voldoen aan bepaalde van deze eisen ook als voorwaarde te stellen voor de diploma-erkenning van opleidingen). De twee eerste beperkingen bleven bij deze grondwetswijziging volledig overeind. Zoals de regering dat destijds beargumenteerde: “de twee grootste waarborgen, die de Grondwet kan geven, zijn het toezicht der Overheid en het onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid der onderwijzers. Daarin, en niet in de

speciale voorschriften liggen de grootste waarborgen der deugdelijkheid, want met bekwame onderwijzers en een goed toezicht is het moeilijk om slecht onderwijs te geven, even moeilijk bijna om goed onderwijs te geven met slecht toezicht en slechte onderwijzers.” Hoewel de grondwetgever niet precies heeft aangegeven wat onder het toezicht van de overheid moet worden verstaan, geeft de hier geciteerde uitspraak van de regering naar onze mening in ieder geval aan dat de drie genoemde beperkingen ieder hun eigen doel dienen en afzonderlijk van belang zijn ter waarborging van de kwaliteit van het onderwijs. Het feit dat deze beperkingen ieder een andere reikwijdte hebben – toezicht is mogelijk op alle vormen van onderwijs, de zedelijkheids- en bekwaamheidseisen kunnen alleen worden gesteld aan de bij de wet aangewezen vormen van onderwijs, de eisen van deugdelijkheid gelden voor de bekostigde instellingen – ondersteunt deze gedachtegang. De wetgever, die met de nadere invulling van het toezicht is belast, heeft de inspectie dan ook steeds andere taken, naast het toezicht op de naleving, toegekend. In de Lager-onderwijswet 1920 – de eerste keer dat aan het toezicht van de overheid nadere invulling werd gegeven – betroffen deze andere taken bijvoorbeeld de bevordering van de verbetering en de bloei van het lager schoolwezen en het bekend blijven met de toestand van het onderwijs.

Gelet op het bovenstaande is op grond van de (grond)wetsgeschiedenis niet af te leiden dat het toezicht slechts gericht kan zijn op de naleving van de deugdelijkheidseisen door de onderwijsinstellingen. In dit wetsvoorstel is er, net als in de huidige sectorwetten en de daaraan voorafgaande wetten, gekozen voor een bredere toezichtopvatting, in dit geval in de vorm van stimulerend toezicht door de inspectie. Dit neemt niet weg dat bij de uitwerking daarvan – met name in de inspectierapportage en bij eventuele bestuurlijke interventie – wel steeds onderscheid wordt gemaakt tussen het nalevingstoezicht op de deugdelijkheidseisen en het bredere kwaliteitstoezicht aan de hand van andere aspecten van kwaliteit. Bij de vormgeving van het voorliggende toezichtarrangement hebben wij ons verder laten leiden door de ontwikkelingen zoals wij die reeds uitvoerig uiteen hebben gezet in het nader rapport. Wij hebben gewezen op de actieve zorgplicht van de regering voor het onderwijs en haar taak om de Staten-Generaal jaarlijks te voorzien van informatie over de staat van het onderwijs. Tevens hebben wij opgemerkt dat het toezicht steeds meer een maatschappelijke functie is gaan vervullen, ook gericht op de belangen van de direct betrokkenen bij de onder toezicht staande instellingen. En tot slot is meer recent, met het advies van de Commissie Borghouts en de kaderstellende visie op toezicht van het kabinet, gesteld dat het toezicht ook bijdraagt aan de versterking van het vertrouwen in het openbaar bestuur.

In onze visie, die voortbouwt op de genoemde ontwikkelingen, dient de inspectie op actieve, stimulerende en transparante wijze te opereren. Zij heeft in lijn hiermee de taak gekregen om de kwaliteit van het onderwijs in brede zin te beoordelen en waar mogelijk te bevorderen en deze oordelen voor de betrokkenen bij het onderwijs openbaar te maken. Wij hechten eraan dat de inspectie bij de uitoefening van het toezicht proportioneel te werk gaat en dat er voor haar werkwijze draagvlak bestaat. Het toezicht is zo ingericht dat dit de onderwijsinstellingen de ruimte laat om hun eigen keuzen, in dialoog met de betrokkenen rond de instelling, te maken en dat dit de variëteit in het onderwijs bevordert. De waarborgen die het wetsvoorstel daarvoor biedt, zijn hiervoor uiteengezet in antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de grondwettelijke vrijheid van onderwijs en de gewenste diversificatie.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de inspectie te werk gaat bij het onderzoek naar het godsdienstonderwijs dat op dit moment plaatsvindt. Zij willen weten welke oordeelsvorming tot stand komt bij de beoordeling van de keuze van leermiddelen bij godsdienstonderwijs, als de auteurs van de leermiddelen niet door middel van het strafrecht zijn te vervolgen. Deze leden vragen of het inspectieonderzoek zich ook uitstrekt naar zelfgemaakte syllabi. Het is niet de bedoeling dat de inspectie op alle scholen onderzoek gaat doen naar de inhoud van het godsdienstonderwijs. Een dergelijk onderzoek kan alleen aan de orde zijn als er aanwijzingen zijn dat in het godsdienstonderwijs grenzen worden overschreden. In het geval van het actuele onderzoek naar het godsdienstonderwijs op islamitische scholen, gaat

het met name om de vraag of de rechten van de mens en fundamentele vrijheden worden gerespecteerd. Deze rechten worden onder andere beschermd door artikel 1 van de Grondwet en de artikelen 137c-137f van het Wetboek van Strafrecht.

In zijn brief van 20 februari 2002 inzake de aanbieding aan de Tweede Kamer van de BVD-rapportage "De democratische rechtsorde en islamitisch onderwijs" is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ingegaan op de werkwijze van de inspectie bij het toezicht op het godsdienstonderwijs. Bij de inventarisatie en beoordeling van de inhoud van leermiddelen, waaronder ook zelfgemaakte syllabi, voor godsdienstonderwijs is een nadrukkelijke rol weggelegd voor organisaties die betrokken zijn bij islamitisch onderwijs (ISBO, FORUM). Dit bevordert de bewustwording en het zelfregulerend vermogen binnen de sector zelf. In samenhang met deze betrokkenheid wordt momenteel de gedachte van een visitatiecommissie voor godsdienstonderwijs uitgewerkt. De rol van de inspectie hierin is toe te zien op de totstandkoming en de werkwijze van een visitatiecommissie (representatieve samenstelling en rapportage van bevindingen). Via deze weg wordt de terughoudende rol van de overheid ten aanzien van de inhoud van het godsdienstonderwijs ingevuld, maar wordt ook voldoende waarborg geboden voor het serieus oppikken van de signalen van de Binnenlandse Veiligheidsdienst. Naast deze benadering ten aanzien van de inhoud van godsdienstonderwijs zal de inspectie er op toezien dat het godsdienstonderwijs op islamitische scholen in het Nederlands plaatsvindt.

Indien de inspectie een redelijk vermoeden heeft dat er in het godsdienstonderwijs op islamitische scholen strafbare feiten gepleegd worden, zal de inspectie dit melden bij het openbaar ministerie.

De leden van de D66-fractie vragen of de minister het noodzakelijk acht, dat bij elk inspectierapport ook wordt aangegeven of het daarin gegeven oordeel tot stand is gekomen op basis van een studie van het beschikbaar materiaal (schoolwerkplan) of dat het oordeel daarnaast ook wordt gebaseerd op bezoeken aan de school en gesprekken met bestuur en medewerkers. Zij vragen of daarbij ook de frequentie van die bezoeken niet dient te worden aangegeven. Zij vragen zich af welke meerwaarde het inspectieoordeel heeft voor de onderwijsdeelnemers in de school dan wel voor de ouders als het oordeel van de inspectie niet gebaseerd is op eigen waarneming maar slechts op basis van materiaal tot stand is gekomen dat ook voor ieder ander beschikbaar is.

Het belang van jaarlijks onderzoek door de inspectie is in de Tweede Kamer naar voren gebracht. Als gevolg van het amendement Lambrechts, Cornielje en Dijksma is in artikel 10, eerste lid, van het wetsvoorstel vastgelegd dat de inspectie jaarlijks elke onderwijsinstelling zal onderzoeken.

In elk inspectierapport met een beoordeling van de kwaliteit van de school wordt nu reeds kort beschreven welk onderzoek de inspectie gedaan heeft. Daarbij wordt onder andere aangegeven hoeveel lessen er in het kader van het onderzoek zijn bezocht, met welke geledingen is gesproken en welke documentatie is bestudeerd. Dat zal ook in de toekomst zo blijven. De inspectie zal steeds beschrijven hoe zij met de door de onderwijsinstelling opgeleverde zelfevaluatie is omgegaan en welk aanvullend onderzoek is gedaan door de inspectie zelf. Door dit alles wordt zichtbaar en controleerbaar gemaakt op welke wijze het feitenmateriaal is verzameld waarop het oordeel van de inspectie is gegrond en wat de onderbouwing van haar oordeel is.

De leden van de D66-fractie vragen welke kennis de inspectie zelf bezit op het terrein van kwaliteitsdefinities en kwaliteitsmeting. Zij zijn met name geïnteresseerd in de scholing die de inspectie zelf ontvangt en vragen hoe deze wordt bijgehouden. Is het kennis die elke inspecteur behoort te hebben? Wat worden dan de functie-eisen bij benoeming?

Inderdaad is bij de behandeling van het wetsvoorstel al het nodige gezegd over de scholing en training van inspecteurs. Al vele jaren is bijvoorbeeld voor nieuw in dienst tredende inspecteurs een introductieperiode van een jaar geldig waarin veel aandacht wordt gegeven

aan training in het werken met toezichtskaders; zowel met behulp van videotraining als door duo-observaties en -beoordeling met ervaren inspecteurs-mentoren. Ook later in de loopbaan van de inspecteurs wordt aan deze training en aan de kwaliteit van de oordeelsvorming en de consistentie en betrouwbaarheid daarvan binnen het gehele inspectiecorps veel aandacht besteed. Een voorziening daarbij is ook de Inspectie-Academie, waarbinnen sinds 1999 cursussen, trainingen en voordrachten worden georganiseerd en waaraan elke inspecteur enige dagen per jaar besteedt. Daarnaast wordt deelgenomen aan externe conferenties e.d. Binnen de samenwerking met de eerder genoemde internationale vereniging SICI worden eveneens circa 7 workshops per jaar georganiseerd waaraan Nederlandse inspecteurs deelnemen. Daarbij gaat het om het kennisnemen en analyseren van toezichtskaders voor kwaliteitsevaluaties zoals die bij andere inspecties gebruikt worden.

Verder is er binnen het op gang komende GOI (Gemeenschappelijk Overleg Inspecties) binnen Nederland aandacht voor deze onderwerpen. De Onderwijsinspectie heeft vanaf 1998 initiatieven genomen voor dit overleg. Eén van de resultaten is de per 31 januari 2002 opgerichte beroepsvereniging van inspecteurs/evaluatoren VIDE. Samenvattend kan gesteld worden dat er binnen de inspectie veel aandacht is voor scholing, theorievorming omtrent kwaliteitsdefinities en kwaliteitsbeoordeling, en voor samenwerking met Nederlandse en buitenlandse deskundigen.

Bij de werving en benoeming van inspecteurs geldt als primaire functie-eis in bijna alle gevallen een behoorlijke (circa 8 à 10 jaar) ervaring in het onderwijs zelf; als docent en/of als schoolleider. In de tweede plaats is kennis en ervaring op het terrein van kwaliteitszorg van belang, alsmede aan te tonen belangstelling voor en activiteit in algemene onderwijsvraagstukken, in het bijzonder in de betreffende sector. In de derde plaats zijn vaardigheden met betrekking tot snel analyseren van grote hoeveelheden gegevens en observaties alsmede rapporteren en gespreksvoering van belang. En in de vierde maar niet laatste plaats zijn persoonlijkheidskenmerken als vasthoudendheid, integriteit, respectvol handelen, kunnen en willen werken in groepsverband, e.a. van belang.

De leden van de D66-fractie geven aan dat het fataal is wanneer het gezag van een inspectie door het veld nauwelijks wordt herkend en aanvaard. In dit verband willen deze leden geïnformeerd worden waar de heroverweging van alle inspecties op alle departementen uit bestaat, zoals is aangegeven in het verslag van het wetgevingsoverleg (blz. 22). In de kaderstellende visie op toezicht stelt het kabinet eisen aan de onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit van toezichthouders. In het Algemeen Overleg van 30 oktober 2001 is gebleken dat de Kamer de plannen van het kabinet om de kaderstellende visie op toezicht te implementeren ondersteunt. In de kaderstellende visie zijn een aantal actiepunten opgenomen waaronder een evaluatietraject van alle toezichtarrangementen op rijksniveau.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd of de minister het in de rede acht te liggen dat er schadevergoeding aan de school wordt betaald, wanneer in een civiele procedure het kwaliteitsoordeel van de inspectie als onrechtmatig en kwalitatief onder de maat wordt geoordeeld.

Ingevolge artikel 17 van het wetsvoorstel draagt de inspectie zorg voor een verantwoorde uitoefening van het toezicht, waaronder mede de verantwoorde totstandkoming en openbaarmaking van het inspectieoordeel wordt begrepen. Dit artikel stelt burgers en instellingen in staat om de inspectie aan te spreken op haar handelen. Hiermee is beoogd te waarborgen dat de inspectie alle mogelijke zorgvuldigheid betracht, met name in gevallen dat onzorgvuldigheid zou kunnen leiden tot schade voor onderwijsinstellingen of anderen. De actie uit onrechtmatige daad die deze instellingen of burgers vervolgens kunnen instellen kan ertoe leiden dat – zoals reeds in de toelichting op het wetsvoorstel (paragraaf 3.3, blz. 24) is aangegeven – de geleden schade wordt vergoed. Het is de rechter en niet de minister die

daarover uitspraak doet. Indien de rechter oordeelt dat er sprake is van een onrechtmatige daad en ook voor het overige is voldaan aan de vereisten van artikel 6:162 BW, zal hij overeenkomstig de artikelen 5:95 e.v. BW bepalen of en zo ja, welke schadevergoeding in de rede ligt.

De leden van de ChristenUnie en de SGP vinden dat door het in het wetsvoorstel gehanteerde kwaliteitsbegrip de vraag waar de grens ligt tussen dwingende deugdelijkheidseisen en minder dwingende kwaliteitsaspecten een punt van aandacht moet blijven. Zij vragen of de bewindslieden het daarmee eens zijn. In dit kader vragen zij meer toegespitst of kenmerken als 'maatschappelijke relevantie van de leerstof', 'het stimuleren van zelfstandigheid van leerlingen' of 'aandacht geven aan samenwerkend leren' niet buiten het bereik liggen van de deugdelijkheidseisen.

Wij achten het van belang dat de inspectie inzicht biedt in de kwaliteit van het onderwijs in brede zin. Daarbij zal het echter wel, zoals de leden van de ChristenUnie en de SGP terecht opmerken, steeds duidelijk moeten zijn voor de betrokken onderwijsinstellingen en andere belangstellenden wanneer een instelling zich nog binnen het wettelijk kader begeeft en wanneer niet. Dit wetsvoorstel bepaalt daarom dat de inspectie er in haar rapport expliciet melding van maakt indien naar haar oordeel een wettelijk voorschrift niet is nageleefd. De inspectie zal dan ook in de toezichtskaders vooraf een overzicht opnemen van de wettelijke voorschriften die van toepassing zijn. Ook op het moment dat een oordeel van de inspectie aanleiding geeft tot bestuurlijke interventie, wordt er onderscheid gemaakt tussen deugdelijkheidseisen en de andere aspecten van kwaliteit. In eerste instantie zullen er stimulerende maatregelen worden getroffen. Alleen in die gevallen dat de problemen samenhangen met het feit dat er deugdelijkheidseisen niet zijn nageleefd, zal het – als blijkt dat de stimulerende maatregelen deze niet hebben kunnen verhelpen – mogelijk zijn om daarna nog over te gaan tot het treffen van een bekostigingssanctie.

De door de leden genoemde aspecten van kwaliteit 'het stimuleren van zelfstandigheid van leerlingen' en 'aandacht geven aan samenwerkend leren', betreffen eisen zoals die zijn vastgelegd in het Besluit kerndoelen primair onderwijs 1998 en het Besluit kerndoelen en adviesuren tabel basisvorming 1998-2003. In het Besluit kerndoelen primair onderwijs 1998 is het kunnen samenwerken en met elkaar overleggen om gezamenlijk tot oplossingen te komen omschreven als een van de leerstrategieën en vaardigheden die leerlingen zouden moeten beheersen. Ook bevat dit besluit omschrijvingen van een werkwijze en -houding van leerlingen die een bepaalde mate van zelfstandigheid vereisen. In het Besluit kerndoelen en adviesuren tabel basisvorming 1998-2003 zijn naast de kerndoelen per vak zes algemene kerndoelen opgenomen, die het overleggen en samenwerken in teamverband vermelden als een van de sociale en communicatieve vaardigheden die leerlingen zouden moeten ontwikkelen. Voorts bevatten deze algemene kerndoelen omschrijvingen van strategieën voor het leerproces en de reflectie daarop die een zekere mate van zelfstandigheid vereisen. Voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs geldt de eis dat deze de kerndoelen als aan het eind van het basisonderwijs respectievelijk de basisvorming te bereiken doelstellingen hanteren (artikel 9, zesde lid, Wet op het primair onderwijs en artikel 11a, vijfde lid, Wet op het voortgezet onderwijs). Het niet voldoen aan deze deugdelijkheidseisen kan uiteindelijk leiden tot het treffen van een bekostigingssanctie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie en de SGP vragen naar de invulling van de inspectietaak bij het onderzoek dat op dit moment wordt verricht naar het godsdienstonderwijs. Zij vragen hoe een dergelijk onderzoek naar de inhoud van het godsdienstonderwijs in scholen zich verhoudt tot de vrijheid van onderwijs. Zij willen weten of het mogelijk is de onderwijsinspectie in te schakelen bij een vermoeden van strafbare feiten en vragen zich af of hier niet eerder een taak van justitie zou liggen.

Artikel 23 van de Grondwet waarborgt de vrijheid om in overeenstemming met de eigen identiteit het onderwijs in te richten. Die grondwettelijke vrijheid van onderwijs is niet

absoluut. Zij vindt haar begrenzing in andere rechten en vrijheden die onder meer worden beschermd door artikel 1 van de Grondwet en de artikelen 137c-137f van het Wetboek van Strafrecht. Onderzoek naar de inhoud van godsdienstonderwijs kan alleen aan de orde zijn als er aanwijzingen zijn dat deze grenzen worden overschreden. Wij verwijzen deze leden verder naar hetgeen hiervoor in antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie over dit onderwerp is geantwoord.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het juist is dat het wetsvoorstel onverkort van toepassing is op (alle) niet door de overheid bekostigde instellingen.

Op grond van het wetsvoorstel heeft de inspectie een toezichtstaak jegens alle vormen van bij of krachtens de wet geregeld onderwijs. Dit betekent dat ook het niet-bekostigd onderwijs onder het toezicht van de inspectie valt. Daaronder vallen de niet-bekostigde instellingen die wat de inrichting van het onderwijs en de bevoegdheden van de leraren betreft overeenkomen met het bekostigde onderwijs en de aangewezen of diploma-erkende onderwijsinstellingen of opleidingen.

Artikel 4, tweede lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat de inspectie het toezicht op zodanige wijze uitoefent dat instellingen niet meer worden belast dan voor een zorgvuldige toezichtsuitoefening noodzakelijk is. Uit dit uitgangspunt van proportioneel toezicht volgt dat de inspectie zich bij het toezicht op het niet-bekostigd onderwijs terughoudender zal opstellen dan bij het toezicht op de bekostigde instellingen. Voorzover voor het niet-bekostigd onderwijs echter dezelfde wettelijke voorschriften gelden als voor het bekostigde onderwijs – zo is bijvoorbeeld in de bve-sector het voldoen aan bepaalde wettelijke voorschriften voorwaarde voor de diploma-erkenning van opleidingen – zal de toezichtssystematiek uiteraard overeenkomen met die voor het bekostigd onderwijs. Bezien wordt nog of er een apart toezichtskader moet komen voor het niet-bekostigd onderwijs of dat de vast te stellen werkwijze voor het kwaliteitsonderzoek van deze instellingen beter kan worden opgenomen als apart onderdeel van de kaders per sector. De werkwijze bij het toezicht op het niet-bekostigd onderwijs zal mede in overleg met de vertegenwoordigers van het niet-bekostigd onderwijs worden bepaald.

De leden van de GroenLinks-fractie stellen met een verwijzing naar artikel 2 van het wetsvoorstel, waarin is bepaald dat de inspectie ressorteert onder de minister, dat de onafhankelijkheid van de inspectie niet in het wetsvoorstel is geregeld. Zij vragen zich af waarom niet, nu in de behandeling in de Tweede Kamer op 13 december duidelijk naar voren is gekomen dat dit wel beoogd is. Zij vragen uiteen te zetten hoe de relatie tussen de minister en de inspectie met het oog op de onafhankelijkheid wordt vormgegeven. Het wetsvoorstel waarborgt de professionele onafhankelijkheid van de inspectie, maar beoogt niet de inspectie extern te verzelfstandigen. De inspectie ressorteert derhalve onder de minister, maar heeft daarbij haar eigen taken en bevoegdheden. Een dergelijke constructie wordt in de literatuur ook wel getypeerd als het onzelfstandig bestuursorgaan. Het wetsvoorstel draagt het toezicht op aan de inspectie en attribueert de daarbij behorende taken en bevoegdheden aan de inspectie. Dit betekent dat de inspectie het toezicht op eigen naam uitoefent. Omdat de minister de verantwoordelijkheid blijft dragen voor het toezicht op het onderwijs, kan hij de inspectie indien daartoe aanleiding is aanwijzingen geven. Hiermee zal terughoudend moeten worden omgegaan, zodat de met dit wetsvoorstel beoogde onafhankelijke positie van de inspectie niet wordt aangetast. In artikel 2, derde lid, van het wetsvoorstel is ter waarborg van de transparantie van de uitoefening van deze bevoegdheid bepaald dat aanwijzingen schriftelijk worden gegeven, onder mededeling daarvan aan de Staten-Generaal. In een interne organisatieregeling zullen verdere afspraken rond het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid tussen de minister en de inspectie worden vastgelegd.

Voor de onafhankelijke oordeelsvorming door de inspectie bevat het wetsvoorstel een extra waarborg. De minister kan ingevolge artikel 8, derde lid, van het wetsvoorstel geen

aanwijzingen geven met betrekking tot de in de rapportages van de inspectie neergelegde oordelen als gevolg van het amendement Lambrechts en Cornielje. De minister kan derhalve het oordeel van de inspectie over de kwaliteit van het onderwijs niet wijzigen. Wel bepaalt de minister vervolgens zelf welke consequenties hij aan dit oordeel wil verbinden. Hij kan in het inspectieoordeel – neergelegd in algemene rapportages als het onderwijsverslag – aanleiding zien tot een beleidswijziging, al dan niet in de vorm van wet- of regelgeving. Daarnaast besluit hij – naar aanleiding van het inspectieoordeel over een individuele onderwijsinstelling – of, en zo ja welke, bestuurlijke interventies zullen plaatsvinden. Op deze wijze geeft het wetsvoorstel een evenwichtige verdeling tussen de verantwoordelijkheden van de minister en de inspectie met betrekking tot het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de inspectie ook een verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de inhoud van het onderwijs, bijvoorbeeld van het godsdienstonderwijs.

Wij verwijzen de leden van de GroenLinks-fractie naar hetgeen wij hebben opgemerkt in antwoord op de eerdere vragen over dit onderwerp van de leden van de D66-fractie en die van de ChristenUnie en de SGP.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de bewindslieden inzichtelijk kunnen maken wat onder de beoordeling van andere aspecten van kwaliteit moet worden verstaan. De andere aspecten van kwaliteit hebben betrekking op het geheel van het onderwijs dat een instelling realiseert, binnen de doelstellingen en de voorwaarden die daaraan zijn gesteld. Hierbij betreft de inspectie, omdat de eigen kwaliteitszorg van de instelling het aangrijpingspunt is voor haar kwaliteitsbeoordeling, niet alleen hetgeen wettelijk is voorgeschreven, maar juist ook de door de instelling zelf gestelde doelstellingen. De inspectie bekijkt dus, naast de naleving van de wettelijke voorschriften en in samenhang daarmee, de door de instelling gerealiseerde kwaliteit aan de hand van deze aspecten van kwaliteit, die voor het primair en voortgezet onderwijs zijn genoemd in artikel 10, tweede lid, van dit wetsvoorstel. De wijze waarop de inspectie daarbij te werk gaat, wordt nader bepaald door overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen en vervolgens vastgelegd in de toezichtskaders die de toezichthoudende inspectieteams zullen hanteren.

Anders dan de deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden zijn de aspecten van kwaliteit geen vooraf aan de instelling te stellen prestatie-eisen waarvan de bekostiging afhankelijk is. In de eerste plaats richten de kwaliteitsaspecten zich tot de inspectie; zij dragen bij aan een transparante, consistente en controleerbare uitoefening van het toezicht. Ten tweede geven de inspectieoordelen op basis van de kwaliteitsaspecten het bestuur inzicht in wat daadwerkelijk is bereikt en biedt het voor deze mogelijkheden om de eigen resultaten te vergelijken met die van andere instellingen. Ten slotte krijgen betrokkenen bij het onderwijs, zoals de ouders en leerlingen, een brede kijk op de kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast wordt de vergelijkbaarheid van de inspectieoordelen voor het maken van een weloverwogen schoolkeuze vergemakkelijkt.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke de andere bij of krachtens de wet aan de inspectie opgedragen taken zijn.

In artikel 3, tweede lid, onderdeel a tot en met c, zijn de algemene taken van de inspectie bij het toezicht op het onderwijs genoemd. Onder artikel 3, tweede lid, onderdeel d, worden de bijzondere inspectietaken begrepen, zoals bijvoorbeeld de advisering bij samenwerkingsverbanden (artikel 18, zevende lid, van de Wet op het primair onderwijs en artikel 11, eerste lid, onderdeel e, Wet op het voortgezet onderwijs) en het toezicht op het onderwijs in allochtone levende talen gegeven door rechtspersonen die niet een school in

stand houden (artikel 176 Wet op het primair onderwijs en artikel 277 Wet op het voortgezet onderwijs).

De leden van de D66-fractie vragen een toelichting op artikel 6, derde lid, van het wetsvoorstel, dat de vertrouwensinspecteurs vrijstelt van de plicht tot het doen van aangifte. Deze leden zijn bezorgd dat de consequentie hiervan kan zijn dat evidente misdrijven tegenover kinderen zonder rechtsgevolgen blijven.

Bij de instelling van de vertrouwensinspecteur (Stb. 1999, 313) heeft de wetgever ervoor gekozen de betrouwbaarheid van de functie te benadrukken. In de toelichting (Kamerstukken II, 1998/99, 25 979, nr. 3, blz. 8) is aangegeven dat het functioneren van de vertrouwensinspecteur zou kunnen worden bemoeilijkt als deze aangifteplichtig is ten aanzien van de zedenmisdrijven die hem zouden worden toevertrouwd. De wetenschap dat de vertrouwensinspecteur aangifteplichtig is, kan voor de leerling, de ouder of het personeelslid vaak een te hoge drempel betekenen om te melden dat er sprake is van seksuele intimidatie of seksueel misbruik in relatie met de school en om dit te bespreken. Om die drempel weg te halen, is – aldus de toelichting – besloten in de wet op te nemen dat de betreffende artikelen 160, eerste lid, en 162, eerste lid, van het Wetboek van strafvordering niet zouden gelden voor de vertrouwensinspecteur, voorzover het betreft misdrijven jegens een leerling of een personeelslid van een school.

Dit betekent overigens niet dat de misdrijven, waarvan de vertrouwensinspecteur kennis krijgt, ook steeds zonder rechtsgevolgen blijven. Hij zal leerlingen – en andere aan een onderwijsinstelling verbonden personen – die slachtoffer zijn van seksueel misbruik of seksuele intimidatie dan wel van fysiek of psychisch geweld ertoe proberen te bewegen om, zo nodig samen met hun ouders, zelf actie te ondernemen. Het is immers de taak van de vertrouwensinspecteur (artikel 6, tweede lid) om slachtoffers te adviseren over de te nemen stappen en desgevraagd te begeleiden bij het indienen van een klacht of het doen van aangifte. De wetgever heeft gemeend dat de vertrouwensinspecteur zijn functie beter zou kunnen vervullen als degenen die zijn hulp zoeken dit in goed vertrouwen kunnen doen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarvan het aantal toezichtskaders afhankelijk is. Zij kunnen zich per onderwijssoort een apart onderzoekskader voorstellen, maar vragen zich af of dat kader dan gelijkloënd is voor elke instelling per onderwijssoort of dat een kader wordt aangepast aan een instelling.

Op dit moment wordt uitgegaan van een toezichtskader per onderwijssector, vergelijkbaar met de huidige situatie. Dit zijn dus toezichtskaders voor het primair onderwijs (inclusief de expertisecentra), het voortgezet onderwijs, de bve-sector en het “groene onderwijs”. Bezien wordt nog of er een apart toezichtskader moet komen voor het niet-bekostigd onderwijs of dat de vast te stellen werkwijze voor het kwaliteitsonderzoek van deze instellingen beter kan worden opgenomen als apart onderdeel van de kaders per sector. Het toezichtskader is gelijkloënd voor alle onderwijsinstellingen die tot een bepaalde onderwijssector behoren. Bij de beoordeling op basis van deze kaders houdt de inspectie uiteraard rekening met de specifieke omstandigheden van de instelling (zie ook hetgeen hiervoor naar voren is gebracht in antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar bestaande verschillen in het onderwijs).

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de benoeming van de leden van de klachtadviescommissie en die van de leden van de Raad van advies inzake de inspectie. Zij willen weten voor welke termijn de leden van de klachtadviescommissie worden benoemd en of deze te benoemen leden een relatie mogen hebben met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Voorts willen zij weten of de leden van de Raad van advies herbenoembaar zijn, of er functies bestaan die met het lidmaatschap van de Raad onverenigbaar worden geacht en of wordt uitgesloten dat een lid van de klachtadviescommissie lid is van de Raad van advies.

Voor de benoeming van de leden van de klachtadviescommissie en die van de Raad van advies zullen dezelfde uitgangspunten worden gehanteerd. Deze uitgangspunten zijn – naar analogie van de Kaderwet adviescolleges – dat de leden worden benoemd voor een periode van vier jaar en herbenoembaar zijn voor maximaal nog twee periodes van vier jaar (artikel 11, tweede lid, van de Kaderwet adviescolleges). De leden zullen niet werkzaam mogen zijn bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen of een daaronder ressorterende dienst, instelling of bedrijf (artikel 12, tweede lid, van de Kaderwet adviescolleges). Een lid van de klachtadviescommissie kan niet tevens lid zijn van de Raad van advies. Aan de klachtadviescommissie kunnen immers ook klachten worden voorgelegd betreffende de kwaliteitszorg door de inspectie, waarover de Raad de inspectie mede kan hebben geadviseerd. Deze functies zijn daarom onverenigbaar. Of er verder sprake is van met het lidmaatschap van de klachtadviescommissie of de Raad van advies onverenigbare functies, dient van geval tot geval te worden bezien aan de hand van de geldende algemene maatschappelijke opvattingen over onverenigbaarheid van functies.

De leden van de GroenLinks-fractie verwijzen naar de evaluatiebepaling in dit wetsvoorstel. Zij stellen dat evalueren vergelijken met de beginsituatie betekent en vragen hoe deze beginsituatie wordt vastgelegd.

Dit wetsvoorstel beoogt de positionering van de inspectie te expliciteren en de onafhankelijke oordeelsvorming door de inspectie te versterken. Daarnaast geeft dit wetsvoorstel vorm aan stimulerend toezicht door de inspectie, met name gericht op het bevorderen van de eigen kwaliteitszorg en publieke verantwoording door de instellingen.

De beginsituatie voor evaluatie van de eerste doelstelling is neergelegd in de huidige Regeling positie Inspectie van het onderwijs. Op deze regeling heeft in de jaren 1997 en 1998 een evaluatie plaatsgevonden met externe validering door prof. F.L. Leeuw. Daarin zijn op heldere wijze de huidige positionering van de inspectie en de daarbij gesignaleerde knelpunten, die dit wetsvoorstel beoogt weg te nemen, uiteengezet. De situatie waarvan deze eerdere evaluatie een beeld geeft, vormt met de regeling zelf de beginsituatie, waarvan voor de eerstkomende evaluatie van dit wetsvoorstel zal worden uitgegaan. Bij deze eerstkomende evaluatie zullen tevens de wijzigingen in organisatie en werkwijze van de inspectie, die uit dit wetsvoorstel voortvloeien, worden bekeken. Deze betreffen vooral het jaarlijkse onderzoek, het proportionele toezicht op basis van de toezichtskaders, de openbaarmaking van de inspectieoordelen en de kwaliteitszorg.

De beginsituatie voor evaluatie van de tweede doelstelling wordt vastgelegd met de afronding van de door de inspectie uitgevoerde bestandsopname later dit jaar. Op basis van deze bestandsopname heeft de inspectie reeds gegevens gepubliceerd over de stand van zaken betreffende de kwaliteitszorg door en vanwege de onderwijsinstellingen. Ook vanuit de projecten Q*Primair en Q-5 zullen kwaliteitszorggegevens beschikbaar zijn om de beginsituatie vast te stellen.

Het eerste jaar van het project Q*Primair wordt nu vooral benut voor inventarisatie van instrumenten en het uitvoeren van een nulmeting in het veld. In het kader van het project Q-5 heeft een dergelijke inventarisatie en nulmeting reeds plaatsgevonden.

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen,

(drs. L.M.L.H.A. Hermans)

