

In deze nota staat het toezicht op het onderwijs centraal. De nota bevat voorstellen voor de ontwikkeling van het toezicht op het onderwijs. De vele veranderingen in het onderwijs maken het nodig dat de overheid opnieuw haar verantwoordelijkheid voor het inspectietoezicht op het onderwijs duidelijk maakt en zich afvraagt of de huidige wet- en regelgeving daarvoor nog voldoen. Dat is van groot belang omdat goed toezicht het vertrouwen bevordert van burgers in onderwijsinstellingen in ons land.

Variëteit en waarborg

Voorstellen voor de ontwikkeling van het toezicht op onderwijs



Inhoudsopgave

1 Inleiding

- 1.1 Aanleiding
- 1.2 Procedure
- 1.3 Verder perspectief
- 1.4 Opbouw van de nota

2 Verantwoordelijkheid en verantwoording

- 2.1 Nieuw evenwicht
- 2.2 Kwaliteit en variëteit
- 2.3 Nieuw evenwicht in verantwoording
- 2.4 Consequenties overheid

3 Toezicht in het Nederlands openbaar bestuur en in het onderwijs

- 3.1 Recente ontwikkelingen overheidstoezicht
- 3.2 Recente ontwikkelingen inspectietoezicht
- 3.3 Functies inspectietoezicht
- 3.4 Eisen te stellen aan inspectietoezicht
- 3.5 Nieuwe benadering van het inspectietoezicht

4 De voorgestelde benadering voor het inspectietoezicht op het onderwijs

- 4.1 Beoordeling kwaliteit onderwijs
- 4.2 Openbaarheid van inspectierapporten
- 4.3 Systematiek inspectietoezicht
- 4.4 Bestuurlijke inkadering inspectietoezicht
- 4.5 Landelijke monitoring inspectie
- 4.6 Behandeling van klachten
- 4.7 Verantwoordelijkheden
- 4.8 Verdere ontwikkeling en evaluatie

5 Uitwerking naar sectoren

- 5.1 Primair Onderwijs
- 5.2 Voortgezet Onderwijs
- 5.3 BVE
- 5.4 Hoger Onderwijs
- 5.5 Agrarisch Onderwijs

6 De organisatie van de Inspectie

- 6.1 Werkwijze en kwaliteitszorg
- 6.2 Resultaatverantwoordelijk
- 6.3 Financieel kader

7 Samenvatting

Inleiding

1.1 Aanleiding

Het werk van de onderwijsinspectie staat volop in de belangstelling.

Dat is te zien in scholen en bij opleidingen, waar de inspectie de kwaliteit van het onderwijs beoordeelt. Dat is te zien bij burgers, zowel ouders, scholieren als studenten, die zich afvragen hoe zij iets meer te weten kunnen komen over de kwaliteit van het onderwijs in een bepaalde instelling. En ook bij de Tweede Kamer en bij de politiek in het algemeen is sprake van toenemende interesse in het werk van de onderwijsinspectie en de betekenis ervan voor hun inzicht in de staat van het Nederlandse onderwijs. Alle partijen spreken de overheid veelvuldig aan op haar verantwoordelijkheid voor het toezicht.

In deze nota staat het toezicht op het onderwijs centraal. De vele veranderingen in onderwijs en samenleving maken het nodig dat de overheid opnieuw haar verantwoordelijkheid voor het inspectietoezicht op het onderwijs duidelijk maakt en zich afvraagt of de huidige wet- en regelgeving nog voldoen. Dat is van groot belang omdat goed toezicht het vertrouwen bevordert dat burgers stellen in publieke voorzieningen, in dit geval in onderwijsinstellingen in ons land.

Deze nota is tot stand gebracht met behulp van een aantal externe deskundigen uit wetenschap en onderwijsveld. Van hun kennis en ervaring is dankbaar gebruik gemaakt.

Bij de gedachtenvorming over het toezicht op het onderwijs in Nederland is ook het functioneren van andere inspecties bekeken. Er is een vergelijking op een aantal elementen gemaakt tussen inspecties in Nederland op verschillende gebieden van overheidszorg. Ook zijn onderwijsinspecties in een aantal landen (waaronder het Verenigd Koninkrijk) met elkaar vergeleken. Deze vergelijkingen worden door de Inspectie van het Onderwijs gepubliceerd. [\[1\]](#)

1.2 Procedure

Deze nota is in eerste instantie bedoeld voor overleg met de Tweede Kamer en met de organisaties van het onderwijs in het formeel overleg. Verder vragen we aan de Onderwijsraad ons over een aantal hoofdpunten van de nota te adviseren.

Na deze ronde van advies en overleg ontwerpen we de aanpassingen in wet- en regelgeving die we, ervan uitgaande dat we een draagvlak voor onze voorstellen kunnen verwerven, het komend parlementair jaar hopen in te dienen.

1.3 Verder perspectief

Deze nota is voor ons zeker geen eindpunt.

Verdergaande zelfregulering van onderwijsinstellingen en een sterkere positie van de organisaties van de instellingen zullen op de langere duur tot verdere verzelfstandiging van de onderwijsinspectie aanleiding kunnen geven. De instellingen moeten hun eigen verantwoordelijkheid nemen. In aanvulling daarop zullen wij het ontwikkelen van een eigen kwaliteitszorgsysteem en het voeren van een eigen kwaliteitsbeleid door instellingen in het hele onderwijs waar nodig bevorderen en ondersteunen.

We zijn van plan voor de periode waarin het nieuwe inspectietoezicht volledig in werking is, de effecten ervan te inventariseren. De belangrijkste vragen daarbij zijn of de beoogde effecten worden bereikt en of er zich onbedoelde

neveneffecten voordoen. Als blijkt dat ons beleid voor versterking van het zelfregulerend vermogen van onderwijsinstellingen én voor versterking van het inspectietoezicht de beoogde resultaten heeft opgeleverd, is verdere verzelfstandiging van de onderwijsinspectie aan de orde.

1.4 Opbouw van de nota

Na dit inleidend hoofdstuk zetten we eerst uiteen hoe we het onderwijs in de komende periode willen besturen. We leggen daarbij de nadruk op hoe we de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs zien (hoofdstuk 2). Daarna volgt een overzicht van recente ontwikkelingen op het gebied van het toezicht in het openbaar bestuur en in het onderwijs. Uit die beschrijving volgt logischerwijs een aantal eisen dat aan een nieuwe benadering van het toezicht op het onderwijs moet worden gesteld (hoofdstuk 3).

Vervolgens wordt de nieuwe benadering van het inspectietoezicht als zodanig uiteengezet. Daarbij wordt expliciet aandacht besteed aan de verdeling van de verantwoordelijkheden van wetgever, minister en inspectie (hoofdstuk 4). In het volgende deel wordt de algemene benadering van het inspectietoezicht uitgewerkt naar de verschillende onderwijssectoren. Ook het agrarisch onderwijs dat door het departement van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wordt bekostigd, komt daar aan bod (hoofdstuk 5).

In het laatste hoofdstuk krijgt de organisatie van de onderwijsinspectie zelf aandacht. Om het nieuwe toezicht goed te kunnen uitvoeren, moet de organisatie van de inspectie daarop worden ingericht (hoofdstuk 6).

De nota wordt besloten met een samenvatting (hoofdstuk 7).

Tot slot van dit inleidend hoofdstuk nog dit.

De nieuwe benadering van het inspectietoezicht geldt in hoofdlijnen voor alle onderwijssectoren. In de uitwerking echter zullen zich vele sectorspecifieke verschillen voordoen.

Een belangrijk verschil is bijvoorbeeld het object van toezicht. Dat varieert van een complete school in het primair onderwijs tot een opleiding als onderdeel van een universiteit. Maar omwille van de leesbaarheid wordt het object van toezicht steeds aangeduid met het woord 'onderwijsinstelling'.

[1] Deze vergelijkende beschrijvingen zijn uitgegeven door de Inspectie van het Onderwijs op de titels:
- 'Regelgeving voor onderwijsinspecties in Vlaanderen, Schotland, Engeland en Noord-Ierland'
- 'Toezicht in de Nederlandse situatie, zes overheidsinspecties vergeleken'

Verantwoordelijkheid en verantwoording

2.1 Nieuw evenwicht in verantwoordelijkheden

Besturing van het onderwijs

Ons land heeft een lange traditie van grote zelfstandigheid van onderwijsinstellingen bij het vormgeven en inrichten van onderwijs. Instellingen zijn vrij in de wijze waarop ze hun onderwijs in pedagogisch-didactische zin inrichten; zij zijn ook vrij in de wijze waarop ze hun interne organisatie inrichten. Waar inhoudelijke voorschriften in de vorm van kerndoelen en eindtermen zijn gegeven, hebben instellingen een grote mate van vrije beslissingsruimte om deze voorschriften te interpreteren, om eigen doelstellingen, leerstof, leermiddelen en evaluatiemethoden te kiezen en om de beschikbare onderwijstijd in te delen.

Dat behoort ook zo te zijn.

Achtereenvolgende kabinetten hebben er de nadruk op gelegd, dat onderwijsinstellingen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor goed onderwijs, onderwijs dat beantwoordt aan de behoeften van leerlingen, studenten, ouders, werkgevers en de samenleving als geheel.

Nieuw evenwicht tussen overheids- en zelfregulering

Ook in het regeerakkoord van dit kabinet is de doelstelling van verdere autonomievergroting en deregulering opgenomen. Wij vinden dat de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen nog vergroot moeten worden. We willen naar een nieuw evenwicht tussen regulering vanuit de overheid en zelfregulering door de onderwijsinstelling in samenspraak met haar omgeving.

We zien twee manieren om daaraan vorm te geven. Om te beginnen is het nodig bestaande regelgeving door te lichten, vooral de meer directieve regels die het instellingen lastiger dan nodig maken hun eigen keuzen te realiseren. Daarnaast streven we naar een ander type regelgeving dat juist zelfregulering aanmoedigt. De zelfstandigheid van instellingen wordt niet alleen bevorderd door het wegnemen van belemmeringen in de regelgeving, maar ook door te stimuleren dat men de eigen verantwoordelijkheid metterdaad neemt, keuzen maakt, zich profileert.

Met een grotere eigen verantwoordelijkheid komt het des te meer aan op het afleggen van verantwoording, opdat de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van burgers, instellingen en overheid voor de kwaliteit van het onderwijs in Nederland kan worden gerealiseerd.

Deze verbinding van grote eigen verantwoordelijkheid enerzijds met het afleggen van verantwoording anderzijds, is de afgelopen jaren vertaald in een opnieuw gedefinieerde besturingsrelatie tussen overheid en instellingen.

Deze relatie tussen overheid en instellingen is voornamelijk in de wetgeving bepaald. De overheid zorgt voor bekostiging en regelt hoofdzaken met betrekking tot de taken en werkwijzen van de instellingen zoals vakken, kerndoelen, examens, eindtermen. De instellingen definiëren hun eigen identiteit en na te streven kwaliteit binnen gestelde randvoorwaarden. Ze leggen verantwoording af aan hun omgeving en aan de overheid over hun keuzen en de feitelijke realisering ervan.

2.2 Kwaliteit en variëteit

Kwaliteit van het onderwijs

Kwaliteit van het onderwijs heeft een bepaald niveau en kan altijd beter.

Die twee elementen spelen voortdurend een rol. Onderwijsinstellingen zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk

voor de kwaliteit van hun onderwijs en het voeren van een kwaliteitsbeleid ter verbetering daarvan. De ervaring leert dat een externe prikkel daarbij niet kan worden gemist. Het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs door middel van de inspectie is een van die elementen in de omgeving van de instellingen.

Kwaliteitszorg van onderwijsinstellingen

In alle onderwijssectoren is nu voorgeschreven dat instellingen zelf een systeem van zorg voor kwaliteit ontwikkelen. Dit systeem moet stelselmatig meten welke prestaties de instelling levert, en deze prestaties ook evalueren tegen de achtergrond van zelf vastgestelde kwaliteitsnormen. Daarbij is het inwinnen van externe oordelen over de resultaten van de instelling van belang.

Ook is voorgeschreven dat de instellingen over de resultaten van deze kwaliteitszorg aan de betrokken omgeving rapporteren. In het hoger onderwijs gebeurt dat door het publiek maken van visitatierapporten. In de sector van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie moet men de verslagen over de kwaliteitszorg en de resultaten daarvan aan de inspectie voorleggen. In het primair en voorgezet onderwijs zijn er de recente voorschriften voor het schoolplan en de schoolgids, die ouders, inspectie en anderen informeren.

Het gaat om een werkbaar evenwicht tussen de eigen verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen, de regelgeving voor de inrichting van het onderwijs omwille van het algemeen belang en het afleggen van verantwoording. Wij zijn van mening dat in de komende jaren vooral de eerste en de derde component moeten worden versterkt.

Variëteit en basiskwaliteit

De wetgever beoogt voor elke burger een bepaald basisniveau van kwaliteit in het onderwijs te waarborgen. Daarbij wordt erkend dat instellingen op een groot aantal aspecten van elkaar verschillen. Dat was zo en dat mag eerder worden vergroot dan verminderd. De burger heeft uiteenlopende verwachtingen en doelstellingen; de burger die deelneemt heeft verschillende interessen en mogelijkheden. Deze variëteit is dus intrinsiek goed en gewild. Daar waar de variëteit evenwel het basisniveau aantast, zijn de belangen van studenten en leerlingen in het geding. Om de risico's van deze variëteit beheersbaar te houden is een effectief mechanisme nodig dat tijdig een signaal afgeeft wanneer algemeen aanvaarde ondergrenzen bereikt worden. Het mechanisme moet op alle reguliere onderwijsinstellingen van toepassing zijn. Het zou zo veel mogelijk moeten zijn gekoppeld aan de eigen systemen van kwaliteitszorg en evaluatie van de instellingen.

Zo'n mechanisme beoogt het inspectietoezicht van overheidswege te zijn. Het is om die reden dat effectieve en betrouwbare systemen van toezicht nu ontwikkeld en toegepast worden. Een adequaat toezichtssysteem is voorwaardelijk om de ontwikkeling van het onderwijs in autonome instellingen met vertrouwen tegemoet te zien. Een effectief en onafhankelijk ingericht toezicht, ingekaderd in een duidelijke bevoegdheidsverdeling tussen wetgever, overheid en instellingen, is een belangrijke voorwaarde voor een verdergaande zelfstandigheid van de onderwijsinstellingen. De toezichthouder waarborgt de aandacht voor kwaliteit en signaleert tijdig wanneer verschillen tussen onderwijsinstellingen onaanvaardbaar groot worden of ambities van onderwijsinstellingen niet worden waargemaakt. Deze manier van werken is voor het reguliere bekostigde en niet- bekostigde onderwijs van belang.

2.3 Nieuw evenwicht in verantwoording

Het beleid van autonomievergroting en deregulering heeft als consequentie dat meer nadruk zal worden gelegd op het verantwoording afleggen door onderwijsinstellingen. Het gaat daarbij om de eigen omgeving van de instelling, ouders, leerlingen en studenten, die belang hebben bij heldere informatie over keuzen van de school in

pedagogische, culturele, levensbeschouwelijke en organisatorische kwesties. Maar ook de maatschappij in bredere zin - werkgevers, belangengroepen, organisaties - is in toenemende mate geïnteresseerd in onderwijs en de werkelijk gerealiseerde kwaliteit ervan.

Het gaat bij die maatschappelijke belangstelling niet alleen om informatie over de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs in het algemeen, hoe belangrijk die informatie ook is. Het gaat in toenemende mate ook om de kwaliteit van één bepaalde school of instelling.

Het is een goede ontwikkeling dat de belangstelling voor de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs toeneemt en dat ook de kwaliteit van de individuele school, opleiding of instelling steeds openlijker in discussie komt. Daardoor wordt tegemoet gekomen aan de behoefte van steeds meer mensen een weloverwogen en op betrouwbare informatie gebaseerde keuze te maken voor het volgen van onderwijs aan een bepaalde instelling. Bij die keuze speelt informatie over diverse kwaliteitsaspecten een rol, zoals de kans op succes in termen van een diploma of goed toetsresultaat, de sfeer op een school, de levensbeschouwelijke achtergrond en praktijk, de mate van vernieuwing, de zorg voor leerlingen of studenten met problemen. De voorkeuren en afwegingen van mensen zijn divers; verwacht mag worden dat onderwijsinstellingen in reactie daarop ook steeds grotere verschillen gaan vertonen. Dat zien wij als een positieve consequentie van de grotere nadruk op autonomie. Instellingen doen er goed aan programma's uit te wisselen om zo van elkaars "good practices" te leren.

De hier summier aangeduide ontwikkelingen onderstrepen dat onderwijsinstellingen steeds zelfstandiger moeten worden. Ze moeten vanuit hun eigen keuzen de dialoog met hun omgeving aangaan over die keuzen en over de kenmerken en resultaten van hun onderwijs. Ze moeten dat doen op basis van openheid en betrouwbare informatie. De wet- en regelgeving zal ruimte moeten bieden voor verdere inrichtingsvrijheid om een gevarieerd aanbod mogelijk te maken van onderwijsprogramma's waaraan ouders, leerlingen en studenten behoefte hebben. Verschillen tussen instellingen kunnen daardoor toenemen. Tegelijkertijd echter is het noodzakelijk dat er voldoende eenheid en gemeenschappelijkheid in het onderwijsstelsel is en dat burgers ervan op aan kunnen, dat elke individuele school of instelling onderwijs van voldoende kwaliteit levert.

2.4 Consequenties voor de overheid

Met de noodzaak voor meer variëteit en een waarborg zijn twee consequenties voor overheidstaken gegeven, die een toereikende grondslag vinden in de Grondwet, artikel 23.

De eerste is de ordenende en regelende taak van de overheid: er moeten voldoende scholen zijn binnen een onderwijsstelsel dat past bij de behoeften van burgers en maatschappij. Het gaat dan om schoolstichtingsprocedures, bekostiging, wetgeving over doelen, programma's, vakken, taken, cursusduur en dergelijke. De tweede is de garantietaak: de overheid staat er borg voor, dat elke individuele school of instelling goed genoeg is.

De basis voor het inspectietoezicht ligt in de wetgeving waarin de eisen van deugdelijkheid zijn geformuleerd. Wij zijn van mening, dat dat ook zo moet blijven; er moet op worden toegezien dat de wetten en regels door de instellingen worden nageleefd. In die wetten en regels is tot uitdrukking gebracht wat de samenleving van onderwijsinstellingen en van het onderwijsstelsel als geheel verwacht.

Maar de overheid verwacht dat instellingen meer realiseren dan hetgeen met de formele deugdelijkheidseisen wordt beoogd. Bij die basiskwaliteit behoort volgens huidige opvattingen ook het kiezen van doelen, programma's en vormgeving, en wel binnen de grotere ruimte die deregulering biedt. Bij de basiskwaliteit behoort ook de dialoog met de omgeving en het afleggen van verantwoording.

De beoordeling door een onafhankelijke toezichthouder van de gerealiseerde onderwijskwaliteit is in een dergelijk dynamisch stelsel een essentieel onderdeel. Door deze beoordeling worden het kwaliteitsbesef en de

kwaliteitsdefinitie voortdurend levendig gehouden. Noodzakelijk is ook dat het kwaliteitsbegrip voldoende reikwijdte heeft en dat het adaptief is.

Het inspectietoezicht op de kwaliteit van het onderwijs zal moeten inspelen op de veranderende opvattingen en praktijken. Het moet de verantwoordelijkheid van instellingen voor hun kwaliteit ondersteunen en stimuleren door hen aan te spreken op de eigen kwaliteitszorg en de resultaten daarvan. Tegelijkertijd dient het toezicht er voor te zorgen dat in elke instelling onderwijs van voldoende kwaliteit aanwezig is.

Deze nota

In deze nota doet de regering voorstellen voor het verder aanpassen van het inspectietoezicht aan de veranderende opvattingen en behoeften. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de opdracht die het regeerakkoord ons geeft, om de positie van de inspectie te versterken met het oog op onafhankelijke oordeelsvorming.

"In de afgelopen periode is de autonomie van scholen en onderwijsinstellingen vergroot. Dit ging gepaard met afnemende regelgevende bemoeienis van de rijksoverheid. Autonomievergroting en deregulering zullen worden voortgezet. Tegenover die grotere vrijheid en minder regels zal in toenemende mate de kwaliteit van het onderwijs worden getoetst en bewaakt. Dit geldt te meer nu er extra geïnvesteerd zal worden. De publieke verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs zal worden versterkt. De school zal zich tegenover ouders en overheid moeten verantwoorden over de met de beschikbare middelen bereikte resultaten. Hiermee samenhangend zal de rol van de inspectie worden versterkt ter wille van een onafhankelijk oordeel." [\[1\]](#)

[\[1\]](#) Regeerakkoord 1998

Toezicht in het Nederlandse openbaar bestuur en in het onderwijs

3.1 Recente ontwikkelingen op het gebied van het overheidstoezicht in het algemeen

Maatschappelijke verwachtingen van overheidstoezicht

In het algemeen vraagt de samenleving nadrukkelijker dan voorheen om doeltreffende overheidsvoorzieningen en in dat verband om toezichthoudende organen die een goed functioneren waarborgen.

Men verwacht van de toezichthouder dat deze zijn werk transparant verricht zodat duidelijk wordt dat het toezicht onafhankelijk wordt uitgeoefend van degene die verantwoordelijk is voor de desbetreffende overheidsvoorziening. Ook wordt verwacht dat de toezichthouder de naleving van gestelde regels niet mechanisch controleert, maar zich tegenover de geïnspecteerde luisterend opstelt en begrip heeft voor de context waarin het beleid moet worden uitgevoerd.

Van de overheid verwachten de burgers dat deze handelend optreedt als er sprake is van duidelijk tekortschieten. Er moeten bestuurlijke interventies waaronder sancties, kunnen volgen op het oordeel van de toezichthouder. Deze interventies moeten ertoe leiden dat het tekortschieten wordt opgeheven en dat de desbetreffende instelling haar werk weer wel goed gaat doen. Zo kan de hele keten van beleidsuitvoering en toezicht daarop met het oog op een goed functioneren weer worden gesloten.

Deze maatschappelijke verwachtingen zijn aanleiding om de verschillende functies van de overheid, waaronder de toezichtfunctie, opnieuw en in relatie tot elkaar te bekijken.

Recente ontwikkelingen

Deze hernieuwde aandacht voor de toezichtfunctie in het openbaar bestuur is tot uiting gekomen in vele rapporten. Twee recent uitgebrachte rapporten worden hier aangehaald.

De Algemene Rekenkamer heeft met zijn rapport "*Toezicht op de uitvoering van publieke taken*" [1] het toezichtvraagstuk onder de aandacht gebracht. Uit de analyse van een aantal recente onderzoeken werd duidelijk dat het toezicht in de praktijk niet altijd voldoende is ingericht op het waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid. De Rekenkamer hanteert de volgende definitie van toezicht: "Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren."

Een tweede belangrijk element van dit rapport is de notie van een toezichtketen als aanduiding van het grotere geheel van sturingsrelaties tussen de minister en de organisatie die een publieke taak uitoefent, en tussen de minister en de Staten-Generaal. In de toezichtketen mag geen element ontbreken en moeten alle verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk geregeld zijn.

Het regeerakkoord bevat het voornemen om een kaderstellende visie te ontwikkelen op het toezicht, dat juist goed geregeld moet zijn wanneer overheidstaken op enige afstand of door de markt worden uitgevoerd.

In het rapport van de commissie Holtslag, "*De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund*" [2] worden drie redenen genoemd voor de toegenomen aandacht voor de toezichtfunctie.

De eerste reden is dat toezicht wordt gezien als noodzakelijk complement van het beleid van decentralisatie en marktwerking in de publieke sector zoals dat de afgelopen jaren is gevoerd. Ten tweede ziet de commissie de grotere aandacht voor effectiviteit als reden voor een meer actieve en adequate invulling van de toezichtfunctie. In de derde plaats is de noodzaak om scherper naar de toezichtfunctie te kijken, een gevolg van publicitaire en politieke aandacht

naar aanleiding van een aantal incidenten waarbij bleek dat er aan het toezicht een en ander mankeerde. Verder wordt gesteld dat de overheidsverantwoordelijkheid voor de toezichtfunctie op verschillende wijzen kan worden vormgegeven. De positionering van het toezicht laat een grote verscheidenheid zien. Eenvormigheid wordt dan ook niet aanbevolen.

Het kabinet heeft in zijn reactie [3] met het rapport en de aanbevelingen ervan ingestemd.

3.2 Recente ontwikkelingen bij het inspectietoezicht op het onderwijs

De aangeduide algemene verwachtingen en ontwikkelingen rond de toezichtfunctie zijn ook zichtbaar in een aantal gebeurtenissen in relatie tot de inspectie van het onderwijs.

Zo heeft de Tweede Kamer recent nog eens onderstreept dat beoordelingen door de inspectie zoals in het Onderwijsverslag, onafhankelijk moeten zijn van het beleid.

Op 3 september 1998 meldde de Volkskrant onder meer: "De inspectie van het Onderwijs is niet onafhankelijk genoeg (...). In een besloten overleg hebben Kamerleden van VVD en D66 woensdag aangedrongen op grotere zelfstandigheid van het orgaan dat het onderwijs controleert." Het ging vooral om de zekerheid dat de inspectie onafhankelijk en kritisch kan oordelen over de gevolgen van het beleid zoals die in de onderwijsinstellingen zichtbaar zijn.

In snel tempo is duidelijk geworden dat inspectierapporten over scholen en hun kwaliteit openbaar moeten zijn gezien het belang dat burgers hebben bij de gegevens en beoordelingen. De openbaarmaking in 1997 door het dagblad Trouw van inspectiegegevens over examenresultaten en doorstroomcijfers van scholen voor voortgezet onderwijs heeft daaraan bijgedragen.

Dat is gebleken uit de openbaarmaking van gegevens van opleidingen in het hoger onderwijs, opleidingen die de inspectie als "zorgelijk" aanmerkte. Overigens zijn in december 1998 de bestaande bestuurlijke afspraken over de procedure van bestuurlijke hantering van de kwaliteitszorg herzien, waarbij ook openbaarmaking van inspectierapporten aan de orde is [4].

Dat bleek ook toen een dagblad [5] op zijn website de rapporten publiceerde van het integraal schooltoezicht op vierhonderd basisscholen uit de eerste helft van 1998.

De vraag is wat er moet gebeuren als de inspectie vaststelt dat in enige onderwijsinstelling het niveau van de basiskwaliteit niet wordt bereikt. In het hoger onderwijs en in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie voorziet de wet daarin. Maar in de afgelopen twee jaar zijn ook in het primair en voortgezet onderwijs enige scholen in discussie gekomen, soms in de openbaarheid (de openbare 14e Montessori basisschool in Amsterdam, de Protestants Christelijke basisschool in Havelterberg), soms ook niet.

In Havelterberg ging het in de zomer van 1998 om een school met ongeveer tweehonderd kinderen van asielzoekers. Al in 1997 had de inspectie vastgesteld dat er slecht onderwijs werd gegeven en dat het management en het bestuur niet goed functioneerden. Ondanks aandringen van de inspectie verbeterde de situatie onvoldoende.

Diverse media stelden de zorgelijke situatie op deze school en de rol van de inspectie daarbij op kritische wijze aan de orde.

Uiteindelijk heeft staatssecretaris T. Netelenbos bestuurlijk geïntervenieerd en is de school onder het gezag van het gemeentebestuur van Meppel gesteld.

Naarmate de werkwijze van het integraal schooltoezicht in het primair onderwijs verder ontwikkeld werd en een vergelijkbare toezichtssystematiek voor het voortgezet onderwijs in ontwikkeling is genomen, is steeds duidelijker geworden dat nadere afspraken over de follow-up van inspecties moeten worden gemaakt teneinde de toezichtsketen te sluiten.

Een andere belangrijke kwestie rond het toezicht werd aan de orde gesteld in het advies van de Onderwijsraad [6] over de kwaliteitskaart in het voortgezet onderwijs. De Raad stelt de vraag of de inspectie alle gegevens van een school die zij verkrijgt bij de uitoefening van haar taken, vrij kan gebruiken bij de vaststelling van de kwaliteit van de individuele school. Daarbij maakt de Raad een scherp onderscheid tussen de controlerende, de evaluatieve en de stimulerende taak van de inspectie. En de Onderwijsraad stelt dan dat alleen bij de controle van de deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden geldt dat bestuur en personeel gehouden zijn alle vereiste inlichtingen over de school en het onderwijs te geven.

Citaten uit het advies van de Onderwijsraad "Kwaliteitskaart voortgezet onderwijs":

"De bepaling dat het bestuur en personeel gehouden zijn aan de inspectie alle vereiste inlichtingen te geven omtrent de school en het onderwijs, ontbreekt ten aanzien van de evaluatieve en stimulerende taak. Ook bij de uitoefening van deze taken komen echter voor de inspectie vanzelfsprekend gegevens over scholen beschikbaar. In tegenstelling tot de gegevens die zij verzamelt in het kader van haar controlerende taak, is het zeer de vraag of de inspectie over deze gegevens vrij kan beschikken als het gaat om de vaststelling van de kwaliteit van de individuele school. Het bevoegd gezag blijft, om het in die termen te zeggen, in beginsel "eigenaar van de gegevens". De Raad onderkent dat een probleem bij dit alles is dat er in de praktijk van dit moment geen scherpe grenzen worden getrokken tussen de drie bovengenoemde taken van de inspectie. Dit leidt tot onvoldoende duidelijkheid over de bevoegdheid van de inspecteur. Gelet op de mogelijke consequenties is het echter wel noodzakelijk dat die duidelijkheid er komt. Mede gelet op ontwikkelingen als integraal schooltoezicht is het naar de mening van de Raad tijd voor een fundamentele discussie over de rol van de inspectie."

Naar onze mening heeft de Onderwijsraad met deze analyse een belangrijke kwestie aangesneden. In deze nota gaan wij in op de reikwijdte van het toezicht (alleen deugdelijkheidseisen of een breder kwaliteitsbegrip) in relatie tot de werkwijze van de inspectie. Ook gaan we in op de versterking van een openbaar en onafhankelijk oordeel over de kwaliteit van het onderwijs aan afzonderlijke instellingen en in het onderwijsstelsel. Verbonden met de twee vorige punten is de vraag naar de maatstaven die de inspectie hanteert bij haar beoordelingen. In diverse discussies en artikelen over het integraal schooltoezicht primair onderwijs is die vraag gesteld; bovendien is gevraagd in hoeverre de minister verantwoordelijk is voor de maatstaven die de inspectie hanteert.

De eerste aanleiding voor een nieuw toezichtsbeleid is, in onze visie, dat in een verder gedereguleerd bestel een effectief toezicht een onmisbare bouwsteen vormt. De hierboven aangeduide punten (onafhankelijkheid, openbaarheid, onderwijs van te lage kwaliteit, de reikwijdte van het toezicht, de maatstaven die de inspectie hanteert) zijn een tweede aanleiding om het beleid aangaande het inspectietoezicht verder te preciseren.

Relevantie voor onderwijssector

De wijze waarop in deze nota het inspectietoezicht voor het onderwijs verder wordt uitgewerkt, moet mede worden gezien tegen deze maatschappelijke achtergrond en de herbezinning door de overheid. Daarmee wordt niet

gesuggereerd dat het toezicht op het onderwijs op exact dezelfde wijze zou moeten worden ingericht als het toezicht op overheidsorganisaties die overheidsbeleid uitvoeren. Onderwijsinstellingen zijn autonome instellingen die, willen ze voor bekostiging in aanmerking komen, aan wettelijke eisen moeten voldoen. Bekostiging maakt instellingen nog geen instrument van overheidsbeleid.

Verder moet worden bedacht dat er ook onderwijsinstellingen zijn die niet worden bekostigd maar die erkend of aangewezen zijn als gerechtigd tot het afgeven van diploma's met gelijke civiele effecten als die van de bekostigde instellingen. In voorkomende gevallen is op het volgen van onderwijs aan deze instellingen ook de Wet studiefinanciering van toepassing. Bij de inrichting van het toezicht op het onderwijs moet ook met dat gegeven rekening worden gehouden.

3.3 Functies van het inspectietoezicht op het onderwijs

Het inspectietoezicht op het onderwijs heeft twee functies:

- a. door middel van het toezicht waarborgt de overheid voor de burgers dat er in alle instellingen onderwijs van voldoende kwaliteit wordt geleverd;
- b. door middel van het toezicht stimuleert de overheid de instellingen tot ontwikkeling van de eigen kwaliteitszorg en daarmee van de kwaliteit van het onderwijs.

Deze twee functies worden hier verder toegelicht.

De waarborgfunctie

Uit de Grondwet spreken twee gedachten over het onderwijs.

Enerzijds is het geven van onderwijs vrij. Daarmee is het onderwijs in eerste instantie een zaak van de onderwijsinstellingen. Anderzijds dient de overheid ervoor in te staan dat het bij de wet geregelde onderwijs voldoende is. De wetgever kan daarom eisen aan het onderwijs stellen. Aan de wet ligt een opvatting ten grondslag over hoe scholen moeten werken, waarop scholen zich moeten richten en wat in het belang is van de kwaliteit van het onderwijs. De wettelijke voorschriften en de opvattingen die daaraan ten grondslag liggen, vormen samen een omschrijving van wat gezien wordt als goed onderwijs.

Wet- en regelgeving scheppen daarom voorwaarden voor hoogwaardig én gevarieerd onderwijs. Vanuit hun inrichtingsvrijheid geven onderwijsinstellingen op gevarieerde wijze vorm aan wettelijke ontwikkelingsopdrachten. Het toezicht stelt daarbij de overheid in staat haar verantwoordelijkheid - een zekere kwaliteit van het onderwijs te waarborgen - waar te maken. Het geeft inzicht in de staat van het onderwijs en het is een manier om instellingen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid.

De toezichthouder is er niet zélf verantwoordelijk voor dat elke instelling onderwijs van aanvaardbare kwaliteit biedt. Deze verantwoordelijkheid ligt in de eerste plaats bij de onderwijsinstellingen.

De toezichthouder is er wel verantwoordelijk voor dat ernstige kwaliteitsproblemen tijdig worden gesignaleerd. In eerste instantie is zo'n signaal bestemd voor bestuur en management van de instelling, die de kwaliteit van het onderwijs in orde moeten brengen. In tweede instantie, als de bestuurlijke lijn om welke reden dan ook faalt in het realiseren van kwalitatief voldoende onderwijs, informeert de toezichthouder de minister opdat deze vanuit zijn waarborgfunctie maatregelen kan nemen.

De stimulerende functie

Het toezicht bevordert de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit binnen de kaders van de Nederlandse onderwijswetgeving. Daarbij wordt in het bijzonder het zelfregulerend vermogen van de instellingen gestimuleerd. Dat gebeurt door zelfevaluatie en kwaliteitszorg te bevorderen, of deze in het werk als toezichthouder als belangrijk referentiepunt bij de uitvoering van de toezichttaak te nemen. Daar waar de instelling zelf, afzonderlijk of in samenwerking met anderen, actief werkt aan het transparant maken van de eigen kwaliteit zal de toezichthouder - afhankelijk uiteraard van de kwaliteit van die zelfevaluatie - gebruik maken van die resultaten.

Het toezicht bevordert de transparantie van de onderwijsinstellingen door actief bij te dragen aan een werkbaar definitie van de onderwijskwaliteit en de plaatsbepaling van de afzonderlijke school in deze definitie. Dit aspect van het werk van de inspectie is zowel voor de instelling als voor de omgeving van de instelling van belang.

Het accent van het werk van de inspectie ligt op het niveau van de afzonderlijke instelling. Ze tracht bij te dragen aan het optimaliseren van de mogelijkheden die er ter plekke zijn. Vanuit die werkzaamheden levert de inspectie eveneens een bijdrage aan het landelijke beleidsdebat door monitorresultaten goed gedocumenteerd aan de minister aan te bieden. Deze monitor speelt in op actuele probleemstellingen.

Het takenpakket van de onderwijsinspectie

Een vergelijking van het huidige takenpakket van de onderwijsinspectie met de definitie van de Rekenkamer laat zien dat de eerste twee elementen (het onderzoeken van de situatie en het vormen van een oordeel daarover) daarin aanwezig zijn.

Het derde element, het eventueel interveniëren, komt er niet in voor. De inspectie geeft de instelling aan wát verbeterd moet worden, maar niet hóe dat te doen. Dit is bedoeld om de instelling zelf tot verbeteringsplannen aan te zetten. Het interveniëren in bestuurlijke zin is voorbehouden aan de minister, die de instellingen bekostigt dan wel erkent.

Het niveau van taakuitoefening

De onderwijsinspectie oefent het toezicht uit op het niveau van een individuele instelling en op het niveau van het onderwijsstelsel.

Toezicht op stelselniveau

De overheid draagt bij aan de instandhouding en ontwikkeling van een hoogwaardig onderwijsbestel, dat burgers in staat stelt de mogelijkheden hiervan optimaal te benutten. Het toezicht brengt inzicht in de staat van het onderwijs, waardoor de adequaatheid van het stelsel beoordeeld kan worden.

Het aangrijpingspunt van het inspectiewerk is hierbij de afzonderlijke onderwijsinstelling. De staat van het onderwijs is de staat van het onderwijs zoals dat in instellingen gerealiseerd wordt. Het beleid, en vooral het beleid dat in wet- en regelgeving is neergeslagen, is daarbij in belangrijke mate het referentiepunt voor het beoordelingskader van de inspectie.

De inspectie rapporteert aan de minister over de kwaliteit van het onderwijs op landelijk niveau; ze doet dat op basis van gegevensverzameling bij de onderwijsinstellingen. De algemene uitspraken zijn daarom op te vatten als een optelsom van de kennis die op afzonderlijke scholen en instellingen is vergaard vanuit de toezichtopdracht.

De Grondwet bepaalt dat de regering jaarlijks verslag doet van de staat van het onderwijs aan de Staten-Generaal. Het Onderwijsverslag is het belangrijkste product van de inspectie waarmee nationaal de aandacht gevraagd wordt voor de stand van zaken. Daarbij is de vraag aan de orde wat er in het Nederlandse onderwijs wordt bereikt en welke

ontwikkeling zich daarin voordoet. Ook kan de inspectie verslag uitbrengen van bepaalde aspecten van het onderwijs die uit een oogpunt van waarborgen van kwaliteit van het onderwijs in Nederland in het bijzonder aandacht vragen.

Deze aspecten kunnen ook liggen op het terrein van de randvoorwaarden waaronder onderwijsinstellingen werken. Hoewel de primaire invalshoek van het inspectiewerk de instelling zelf is, mag niet worden vergeten dat de "staat van het onderwijs" niet alleen wordt bepaald door gebeurtenissen die zich in de instellingen zelf afspelen. Ook het parlement doet gewoonlijk suggesties voor de thema's waarover de inspectie, rekening houdend met de haar kenmerkende invalshoek, zal rapporteren in volgende Onderwijsverslagen.

Toezicht op instellingsniveau

De functie van het toezicht op instellingsniveau is het vanuit de overheid waarborgen dat alle instellingen onderwijs van voldoende kwaliteit leveren. De zorg voor de kwaliteit van het onderwijs is primair een zaak van de onderwijsinstellingen. De overheid is het echter aan haar burgers verplicht te waarborgen dat de zorg voor kwaliteit ook tot daadwerkelijk kwalitatief voldoende onderwijs leidt. Ze zet daarvoor het inspectietoezicht in. De inspectie moet met een toereikende frequentie toezicht uitoefenen op iedere individuele onderwijsinstelling.

De inspectie tracht door de wijze waarop ze het toezicht uitoefent, de onderwijsinstellingen aan te zetten tot verbetering. De inspectie doet dat door haar bevindingen terug te koppelen aan de instelling. Deze terugkoppeling heeft het karakter van een dialoog en is betekenisvol omdat de inspectie de instelling in haar eigenheid respecteert, maar haar tegelijk vergelijkt en afmeet aan wat andere instellingen in vergelijkbare omstandigheden ervan terechtbrengen. De instelling wordt hiermee een spiegel voorgehouden, hetgeen de school kan benutten voor het eigen ontwikkelingsproces. Als een instelling de ondergrens van het aanvaardbare nadert, geeft de inspectie dit in haar beoordeling aan.

De inspectie ziet er bij de uitoefening van het toezicht op toe dat instellingen die onder de onderwijswetgeving vallen, de wettelijke voorschriften naleven. Ze beoordeelt daarbij de kwaliteit van het onderwijs aan een individuele instelling. Vanuit deze rol als toezichthouder stimuleert ze instellingen in hun verdere kwaliteitsontwikkeling. De rapporten die zij naar aanleiding van instellingsbezoeken opmaakt, zijn dan ook in eerste instantie bestemd voor het bevoegd gezag. Daarnaast hebben ook de (toekomstige) deelnemers belang bij de rapporten. Zij hebben behoefte aan kenbare kwaliteit en willen zich daarover een oordeel kunnen vormen.

3.4 Eisen te stellen aan het inspectietoezicht op het onderwijs

Uit het voorafgaande vloeit een aantal eisen voort die aan inspectietoezicht op het onderwijs moeten worden gesteld. Sommige van deze eisen zijn gerelateerd aan maatschappelijke ontwikkelingen in algemene zin en aan ontwikkelingen in het bestuur van het onderwijs, zoals deze hiervoor zijn geschetst. Andere eisen komen voort uit opvattingen over toezicht van overheidswege meer in het algemeen.

Dat alles leidt tot de volgende opdracht: het inspectietoezicht moet effectief, proportioneel, kenbaar, legitiem en onafhankelijk zijn.

Deze eisen worden hierna toegelicht.

Het toezicht moet effectief zijn

De inspectie houdt effectief toezicht als ze zó frequent onderwijsinstellingen bezoekt dat de minister parlement en publiek kan garanderen dat overal onderwijs van aanvaardbare kwaliteit wordt gegeven. Dit bezoek moet

professioneel zijn voorbereid. Het wordt gericht op de kern van de kwaliteit van het onderwijs. De onafhankelijke beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs van een opleiding, school of instelling moet gericht zijn op het leren (door leerlingen en studenten) en onderwijzen (in welke vorm dan ook). Randvoorwaardelijke aspecten zijn van groot belang, maar het toezicht zal zich niet in de eerste plaats richten op aspecten als management, organisatie, beheer. Het werk van de inspectie moet daarbij aan hoge kwaliteitseisen voldoen: standaardisering van de beoordelingscriteria, goede rapportage, landelijke coördinatie e.d.

De inspectie rapporteert aan de minister over scholen of instellingen waarin, ook na geïntensiveerd toezicht, onderwijs van onaanvaardbare kwaliteit is aangetroffen. Wil het toezicht effectief kunnen zijn, dan zal ook een bestuurlijke interventie mogelijk moeten zijn. Het is de minister die zo nodig intervenueert.

De bevindingen over individuele scholen worden ook benut voor het jaarlijks verslag over de staat van het onderwijs en rapportages over bepaalde thema's.

Het toezicht moet proportioneel zijn

Toezicht is in het onderwijsbestel een ondersteunende functie: belangrijk voor het functioneren van de instelling, maar natuurlijk niet het proces waar het in het onderwijs primair om gaat. Dat is wat de instelling doet: het geven van onderwijs.

De inspectie werkt proportioneel als ze rekening houdt met het beleid ter versterking van de autonomie van onderwijsinstellingen en de mate waarin de verschillende onderwijssectoren al beschikken over een functionerend systeem van kwaliteitszorg. Omdat de situatie op dat laatste punt bijvoorbeeld in het hoger onderwijs heel anders is dan in het primair onderwijs, zal de eis om proportioneel toezicht te houden, per sector tot een andere uitkomst leiden. Bij proportioneel werken hoort ook dat de inspectie zich zoveel mogelijk baseert op de uitkomsten van het werk dat al door de instellingen zelf is verricht in het kader van het eigen kwaliteitszorgsysteem. Een efficiënte inrichting van het toezicht zou de onderwijsinstellingen maximaal moeten vrijwaren van onnodige, ingewikkelde en tijdrovende gegevensverstrekking.

Het is echter altijd nodig dat de inspectie zich ervan verzekert of de eigen kwaliteitszorg van de instelling goed werkt en betrouwbare gegevens over de feitelijke kwaliteit oplevert.

Het toezicht moet kenbaar zijn

Het toezicht moet voor alle betrokkenen transparant zijn. Dat betekent concreet dat de kenmerken voor goed onderwijs die de inspectie bij het toezicht hanteert, bekend moeten zijn aan de te inspecteren instellingen. Datzelfde geldt voor de normen die de inspectie bij de beoordeling hanteert. Ook de werkwijzen van de inspectie moeten tevoren bekend zijn.

De resultaten van het toezicht, de rapporten die de inspectie vaststelt over zowel de landelijke als de instellingskwaliteit, moeten voor iedereen kenbaar zijn.

Een dagblad hield een mini-enquête over openbaarheid van inspectierapporten en de rol van de inspectie bij de openbaarmaking ervan [7]. Een citaat uit het verslag dat ervan werd gedaan in de krant: "Een ruime meerderheid (91 procent) vindt dat de rapporten van de inspectie openbaar moeten zijn. Bovendien menen de meeste lezers dat de inspectie de taak heeft de rapporten voor het publiek toegankelijk te maken. Van de mensen die meededen aan de peiling is krap 40 procent werkzaam in het onderwijs."

Het toezicht moet legitiem en onafhankelijk zijn

De eis dat het toezicht legitiem moet zijn, houdt in de eerste plaats in dat de kerntaken van de toezichthouder in de

wet verankerd zijn.

Dat geldt voor:

- de taak toezicht te houden op het nakomen van wettelijke bepalingen;
- de taak op onafhankelijke wijze de kwaliteit te beoordelen van het onderwijs aan elke bekostigde of erkende instelling;
- de taak deze beoordeling publiek te maken;
- de taak jaarlijks onafhankelijk te rapporteren op grond van het uitgeoefende toezicht over de staat van het onderwijs in Nederland.

Verder zouden de kenmerken waarmee de inspectie werkt, een wettelijke basis moeten hebben. Ook de relatie tussen de minister en zijn departement aan de ene kant, en de inspectie aan de andere kant moet duidelijk zijn geregeld.

3.5 Nieuwe benadering van het inspectietoezicht in het kort

Aansluitend bij de hiervoor beschreven ontwikkelingen kan een beeld worden opgebouwd van de onderwijsinspectie zoals deze zich in de komende jaren zou moeten ontwikkelen. De belangrijkste elementen worden hier kort aangeduid; in de volgende hoofdstukken van de nota worden deze en andere elementen verder uitgewerkt.

- De wetgever kent de inspectie expliciet de taak en bevoegdheid toe om de kwaliteit te beoordelen van het onderwijs aan iedere individuele onderwijsinstelling die onder de onderwijswetgeving valt.
- De wetgever neemt de kenmerken die de inspectie bij haar beoordeling in aanmerking neemt, op in de wet; de verdere uitwerking van deze kenmerken wordt aan de inspectie opgedragen binnen randvoorwaarden van procedurele aard.
- De inspectie hanteert een werkwijze die recht doet aan de mate waarin een bepaalde sector van het onderwijs is gevorderd met het eigen kwaliteitszorgsysteem.
- De inspectie stelt de kenmerken en de verdere uitwerking ervan, haar werkwijzen en ook de producten van het toezicht, de rapporten, voor iedereen beschikbaar.
- De inspectie zal blijven rapporteren over de staat van het onderwijs. Ze komt daartoe jaarlijks met de minister overeen welke aspecten van zodanig landelijk belang zijn dat ze, naast het Onderwijsverslag als integrale weergave van de staat van het onderwijs, in een landelijke rapportage worden opgenomen.

Deze rapportage is het verslag zoals bedoeld in de Grondwet, artikel 23 lid 8: "De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal."

[1] Toezicht op de uitvoering van publieke taken, Algemene Rekenkamer, TK 1997-1998, 25 956 nr.1

[2] De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund, rapportage van de commissie Holtslag aan de minister van Binnenlandse Zaken, 1998

[3] TK 1998-1999, 26200 - VII, nr. 48

[4] Brief Minister van OCenW aan HBO-raad en VSNU van 3 december 1998

[5] De Volkskrant, 19 december 1998

[6] Onderwijsraad, 1 juli 1998

[7] De Volkskrant, website december 1998 en krant van 24 december 1998

De voorgestelde benadering voor het inspectietoezicht op het onderwijs

4.1 Beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs

In de onderwijswetgeving zal worden bepaald dat elke onderwijsinstelling periodiek een door de inspectie gemaakte dan wel geverifieerde beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs krijgt. De controle op de naleving van wet- en regelgeving wordt zoveel mogelijk in deze benadering geïntegreerd.

Per sector van het onderwijs zal deze bepaling een eigen uitwerking krijgen.

De inspectie beoordeelt het onderwijs op een aantal kenmerken. Deze kenmerken worden ontleend aan de bepalingen in de onderwijswetgeving die expliciet betrekking hebben op de kwaliteit van het onderwijs (de zogenaamde deugdelijkheidseisen) en aan de eisen te stellen aan 'onderwijs van voldoende kwaliteit'. Zo zal de inspectie bij het beoordelen van bijvoorbeeld het leerstofaanbod kijken naar de voorgeschreven kerndoelen. Maar daarmee wordt niet voldoende over de kwaliteit van het onderwijs gezegd. Daarom kijkt de inspectie ook naar andere kenmerken die als essentieel voor de kwaliteit van het onderwijs worden beschouwd, maar die niet expliciet als deugdelijkheidseis zijn opgenomen in de sectorwetten. Zo zal ze bijvoorbeeld ook de leeropbrengsten in haar beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs betrekken.

Alle kenmerken van de kwaliteit van het onderwijs die in de beoordeling worden betrokken, zullen in nadere wetgeving voor het toezicht op het onderwijs worden benoemd. Deze kenmerken zullen per sector worden geformuleerd.

Om een goed beeld te geven van wat we met de kenmerken van de kwaliteit van het onderwijs bedoelen, noemen we hier voor elke sector een aantal voorbeelden.

Voor het primair onderwijs zijn dat bijvoorbeeld:

- het leerstofaanbod, inclusief de kerndoelen;
- de zorg voor individuele leerlingen;
- het pedagogisch klimaat;
- de beschikbare leertijd;
- de opbrengsten van het onderwijs.

Voor het voortgezet onderwijs zijn dat bijvoorbeeld:

- het leerstofaanbod, inclusief kerndoelen en examenprogramma's;
- het didactisch handelen van de leraren;
- de zorg voor individuele leerlingen;
- de opbrengsten van het onderwijs.

Voor het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie zijn dat bijvoorbeeld:

- het leerstofaanbod, inclusief de eindtermen;
- de toegankelijkheid;

- de opleidingsprogramma's;
- het rendement van het onderwijs, waaronder de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt.

Voor het hoger onderwijs zijn dat bijvoorbeeld:

- de kwaliteit van het onderwijsaanbod;
- het niveau van het onderwijs;
- het rendement van het onderwijs.

Zo worden per sector de 'kernkenmerken' van de kwaliteit van het onderwijs in toezichtswetgeving vastgelegd. De bedoelde verzamelingen drukken uit welke kenmerken van kwaliteit de wetgever belangrijk acht.

Het gaat om kenmerken van kwaliteit die met elkaar als dekkend voor de basiskwaliteit van het onderwijs worden beschouwd.

De beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs aan een bepaalde instelling zal op deze kenmerken betrekking hebben.

In de memorie van toelichting op de toezichtswetgeving waarin de kenmerken zullen worden opgenomen, zal duidelijk worden aangegeven waaróm de wetgever bepaalde kenmerken bepalend acht voor de kwaliteit van het onderwijs. Een voorbeeld ter verduidelijking: als de begeleiding van leerlingen en studenten als een van de essentiële kenmerken wordt opgenomen, wordt expliciet toegelicht waaróm dat kenmerk in dit verband van belang wordt geacht voor de kwaliteit van het onderwijs. Op deze wijze kan een expliciete discussie worden gevoerd over de vooronderstellingen, de assumpties, achter de voorgestelde kenmerken van de kwaliteit van het onderwijs.

Bij de keuze van de kenmerken voor het primair en voortgezet onderwijs zal het advies van de Onderwijsraad over de vraag welke de 'kernkwaliteiten' van het onderwijs zijn, een belangrijke rol kunnen spelen. Dit onderwerp is in het werkprogramma van 1999 opgenomen; het advies wordt verwacht half september van dit jaar.

De in de toezichtswetgeving op te nemen kenmerken hebben als functie de inspectie te binden: het is de taak van de inspectie deze kenmerken van de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen en geen andere. Daarmee is deze taak van de inspectie gelegitimeerd en is voor iedereen kenbaar op welke kenmerken van kwaliteit de inspectie zich zal richten.

Deze functie van de kenmerken, binding door de wetgever van de inspectie, heeft ook consequenties voor de gevolgen die aan de beoordeling door de inspectie kunnen worden verbonden.

De kwaliteitsbeoordeling is voor instellingen verplichtend als het om eisen van deugdelijkheid of kwaliteitszorg gaat die in sectorwetten zijn vastgelegd. Verplichtend wil zeggen dat er in laatste instantie bestuurlijke sancties kunnen worden getroffen als instellingen niet aan deze eisen van deugdelijkheid of kwaliteitszorg voldoen. In geval instellingen tekortschieten op grond van andere kwaliteitseisen, zijn het de instellingen zelf die voor het verbeteren van de kwaliteit verantwoordelijk zijn. Daarbij moet worden bedacht dat inspectierapporten openbaar zijn, zodat alle betrokkenen binnen en buiten de instelling de betekenis van inspectiebeoordelingen met elkaar kunnen bespreken met het oog op de gewenste verbeteringen.

In de paragraaf 4.4 worden de onderscheiden consequenties van de inspectiebeoordelingen in een breder bestuurlijk kader geplaatst.

Bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs op de straks wettelijk vastgestelde kenmerken zal de inspectie uiteraard criteria moeten hanteren. Deze criteria willen we niet óók in wetgeving vastleggen, evenmin als de verdere uitwerking ervan tot een toetsingskader per sector van het onderwijs.

Wij vinden dat deze verdere uitwerking behoort tot de professionele verantwoordelijkheid van de onderwijsinspectie. We willen de inspectie wel binden aan een aantal procedurele voorschriften.

Deze voorschriften zullen onder meer gaan over de wijze waarop de inspectie tot de normering komt. Zo moet de inspectie bij het ontwikkelen van het toetsingskader deskundigen betrekken uit het onderwijsveld zelf onder wie de beroepsgroep van leraren, en ook deskundigen uit wetenschap en samenleving. Verder moet ze verantwoording afleggen over hoe ze de adviezen van de verschillende deskundigen heeft verwerkt. Het doel van deze voorschriften is een open en in alle opzichten verantwoord proces tot stand te brengen.

Behalve het toetsingskader wordt ook de omgang van de inspectie met de instellingen aan procedurele voorschriften gebonden. Zo zal de instelling altijd in de gelegenheid moeten worden gesteld haar visie op de beoordeling door de inspectie te geven voordat deze definitief wordt. Deze procedurele voorschriften willen we eveneens in de Toezichtswet opnemen.

4.2 Openbaarheid van inspectierapporten

In het dynamische proces van ontwikkeling van onderwijskwaliteit is de onderwijsinstelling en haar omgeving het belangrijkste bestuurlijke niveau. De optimalisering van kwaliteit moet daar gestalte krijgen. Een openbare discussie over die kwaliteit versterkt dat proces.

In die openbaarheid moet gewaarborgd worden dat over wat de kwaliteit is en zou moeten zijn, het gesprek gedocumenteerd kan worden gevoerd en dat bestuurlijke of persoonlijke conclusies kunnen worden getrokken. Openbaarheid is in de zelfregulering van onderwijsinstellingen van groot belang; ze is er een intrinsiek kenmerk van.

De kwaliteitsbeoordeling van het onderwijs per instelling neemt de vorm aan van een periodiek rapport over de afzonderlijke opleiding of instelling. Dit rapport wordt door de inspectie gemaakt of op basis van een overeengekomen systematiek door de instellingen gemaakt en door de inspectie geverifieerd. Dit rapport wordt actief openbaargemaakt.

Dat laat onverlet dat de inspectie zich in een begeleidende brief vertrouwelijk kan uiten over zaken die om die vertrouwelijkheid vragen en die niet het algemene functioneren van de instelling betreffen. Uitgesloten van directe en actieve openbaarheid zijn die instellingsonderzoeken die uitdrukkelijk plaatsvinden in de context van de ontwikkeling van nieuwe toezichtssystematieken.

De actieve openbaarheid van instellingsrapporten vindt in de regel plaats dertig dagen nadat het verslag is vastgesteld zodat de onderwijsinstelling de gelegenheid heeft haar positie ten opzichte van het rapport te bepalen.

4.3 Systematiek van het inspectietoezicht

De inspectie van het Onderwijs ontwikkelt voor elke sector van het onderwijs een specifiek ingerichte toezichtssystematiek uitgaande van de principes die hier omschreven zijn. Deze toezichtssystematiek dient herkenbaar en bij de instellingen bekend te zijn. De wijze waarop de bekendmaking geschiedt, wordt wettelijk geregeld.

Intensiteit van het toezicht

De toezichtssystematiek maakt duidelijk met welke frequentie en met welke diepgang onderwijsinstellingen onderzocht

worden. Wij zijn van mening dat wijzelf de verantwoordelijkheid moeten nemen voor de toereikendheid van het toezicht, gezien de twee kernfuncties die het toezicht moet waarmaken (het bieden van een waarborg aan de burgers én het stimuleren van de onderwijsinstellingen). Dat betekent dat per sector de frequentie en de diepgang moeten worden bepaald.

Er is een zekere samenhang tussen enerzijds de werkwijze en anderzijds de organisatie, de capaciteit en het budget van de inspectie. Bij de verdere uitwerking van onze voorstellen zal deze samenhang de nodige aandacht krijgen.

Eerste-ordetoezicht

In een eerste benadering kiest de inspectie voor een toezichtssytematiek die van de toezichthouder én de instelling een beperkte extra energie vraagt, maar die wel een hoge voorspellende waarde heeft voor de staat waarin het onderwijs bij de opleiding of de instelling zich bevindt. Deze eerste benadering geeft een overtuigende indicatie voor de staat van het onderwijs en bepaalt of er aanleiding is tot verder onderzoek.

Bij haar onderzoek gebruikt de inspectie, voor zover mogelijk, materiaal dat door de instelling vanwege haar eigen evaluatie al beschikbaar is. Hoe meer materiaal beschikbaar is, hoe efficiënter het toezichtproces kan verlopen. Dit betekent overigens niet dat wat de instelling zelf op tafel legt, zonder meer door de toezichthouder wordt geaccepteerd. De inspectie kan bij de beoordeling van zelfevaluaties een verificatieonderzoek op enkele belangrijke aspecten uitvoeren om te voorkomen dat wordt geoordeeld op basis van een papieren werkelijkheid.

Het principe van de proportionaliteit zal in elke sector van het onderwijs haar eigen uitwerking kennen. De door de onderwijsinstellingen, afzonderlijk of gezamenlijk, ontwikkelde systemen van kwaliteitszorg nemen in het eerste-ordetoezicht een bijzondere plaats in. Wanneer die systemen hun pretentie waarmaken en dus de instelling transparant voor derden maken, dan kan de toezichthouder daar buitengewoon efficiënt gebruik van maken. Maar ook hier geldt dat papier niet vanzelfsprekend voor de werkelijkheid wordt gehouden.

Overigens is het van belang vast te stellen dat er, behoudens in het hoger onderwijs, voor de meeste instellingen nog geen goed functionerend systeem van eigen kwaliteitszorg bestaat. De veronderstelling lijkt gewettigd dat de systematische werkwijze van de inspectie het tot stand brengen van een intern kwaliteitszorgsysteem stimuleert. Gemeenschappelijk voor elke sector is echter dat een breed eerste onderzoek wordt uitgevoerd met hoge validiteit voor de staat van het onderwijs in de instelling. Dat brede eerste onderzoek (eerste-ordetoezicht) is vervolgens indicatief voor verder onderzoek of niet.

Tweede-ordetoezicht

Indien het eerste-ordetoezicht als uitkomst heeft dat er twijfel bestaat over de kwaliteit van het onderwijs in de geïnspecteerde instelling, is verder onderzoek nodig. Bij dat tweede-ordetoezicht zal de inspectie de instelling breder en diepgaander inspecteren en ook de onderscheiden kwaliteitsaspecten (zoals onderwijsproces, inhoud, resultaten, organisatie, leiding, externe contacten) sterker met elkaar in samenhang bezien.

Als de uitkomst van dit tweede-ordetoezicht is dat de twijfel bevestigd wordt en de inspectie belangrijke aspecten van het onderwijs als van onaanvaardbare kwaliteit beoordeelt, treedt een vervolgtrajec in werking waarop we in de volgende paragraaf (bestuurlijke inkadering) ingaan.

Hoge eisen

Beoordelingen van de kwaliteit van het onderwijs worden tot stand gebracht, uitgaande van een systematische werkwijze en een zo goed mogelijke informatiebasis, maar nooit mechanisch. De essentie van het inspectiewerk blijft een gewogen beoordeling naar beste weten en in belangrijke mate steunend op de intersubjectieve afwegingen die

tot die beoordeling leiden. Inspectiewerk is en blijft mensenwerk; daarin ligt de kracht en de beperking van dit soort bestuurlijke inrichting. Deze erkenning laat onverlet dat een duidelijke uitspraak mogelijk en gewenst is.

Uit een oogpunt van rechtsbescherming moet er een duidelijke procedure zijn voor instellingen die zich tegen een beoordeling van de inspectie willen verweren. Onderdeel van zo'n procedure is een klachtenregeling over het optreden van individuele inspecteurs zoals de inspectie die ook nu al kent.

Privaat onderwijs

Het onderwijs dat door private aanbieders wordt verzorgd, dat gerechtigd is om de wettelijke diploma's te verstrekken en waarbij de deelnemers recht hebben op studiefinanciering, dient aan de eisen van kwaliteitszorg te voldoen. Ook bij dit onderwijs geldt dat diploma's een gelijke waarde vertegenwoordigen. Kwaliteitszorg en effectief toezicht zijn dan ook essentieel.

De inhoudelijke systematiek die daarbij wordt gehanteerd, zal zo veel mogelijk gelijk moeten zijn aan wat in de verwante bekostigde sector van het onderwijs gebruikelijk is. Uiteraard is hierbij van belang dat het gaat om de kwaliteitskenmerken van het onderwijs, waarbij voor het particulier onderwijs voldoende variëteit in de wijze van aanbieden, de organisatie en de inrichting moet zijn gewaarborgd.

Ook wanneer het gaat om visitatiecommissies naar analogie van het bekostigde hoger onderwijs, kan een eigen invulling gewenst zijn. Het toezicht zal deze invulling steeds op zijn eigen merites beoordelen.

Afstemming met andere toezichthouders

Bij de uitvoering van het toezicht werkt de Onderwijsinspectie waar nodig samen met toezichthouders die een andere functie hebben. Dat zijn in dit verband de accountantsdienst van het ministerie en de Arbeidsinspectie.

In de huidige situatie heeft de accountantsdienst vanwege zijn controletaak voor het financiële beheer en de financiële verantwoording van het ministerie, de bevoegdheid verschillende soorten onderzoeken te doen, gericht op rechtmatigheid en doelmatigheid, zoals dit in onderwijswetgeving is geregeld. De onderzoeken betreffen het uitvoeren van reviews op de controleactiviteiten van de externe accountant voor de jaarrekening en bekostigingsgegevens van de onderwijsinstellingen. Daarnaast verricht de dienst verschillende specifieke onderzoeken bij onderwijsinstellingen. De bronnen daarvoor zijn onder andere informatie van de onderwijsinspectie en van het ministerie.

De Arbeidsinspectie houdt toezicht op de naleving van de normen van de Arbeidsomstandighedenwet.

De huidige samenwerking voldoet op zichzelf beschouwd. Op basis van nieuwe ontwikkelingen zijn inmiddels stappen ondernomen om tot een goed afgestemd adequaat toezicht te komen. Vooral bij tweede-ordetoezicht kunnen afspraken over informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de verschillende toezichthouders worden versterkt.

Hierbij wordt voortgebouwd op de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling, de expertise en de rollen van de verschillende toezichthouders, waarbij structurele overlapping en lacunes worden voorkomen. Door deze samenwerking van de toezichthouders en het voorkomen van overbodige beheerslasten bij de instellingen, is per saldo een grotere doelmatigheid haalbaar.

4.4 Bestuurlijke inkadering van het inspectietoezicht

Voor elke sector wordt uitgewerkt wat de bestuurlijke follow-up is van de afzonderlijke kwaliteitsbeoordeling en van eventuele andere toezichtactiviteiten. Toezicht moet vertaald kunnen worden in bestuurlijk handelen. Hierbij is in het bijzonder van belang welke fasering de relatie tussen inspectie en instelling kent en wanneer de toezichthouder de

interventieverantwoordelijkheid op een ander niveau adviseert.

Als de inspectie de kwaliteit van het onderwijs als onvoldoende heeft beoordeeld, is het de onderwijsinstelling zelf die een verbetertraject moet inzetten. De instelling kan dat doen met haar eigen middelen; ze kan ook externe hulp inroepen van ondersteuningsinstellingen van het onderwijs of daarbuiten.

Een derde mogelijkheid is dat de instelling een beroep doet op de bestuurlijke constellatie waarvan zij deel uitmaakt. Bedoeld worden organisaties als de besturenorganisaties in het primair en voortgezet onderwijs, de Vereniging voor management in het Voortgezet Onderwijs (VVO), de BVE-raad, de HBO-raad, de Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU). Sommige ervan zijn nu al betrokken bij de kwaliteitszorg in hun sector; voor andere zou zo'n rol ontwikkeld kunnen worden. Het is de moeite waard om in de komende periode te onderzoeken of deze variant van zelfregulering van de 'branche' in één of meer onderwijssectoren een meerwaarde heeft voor het realiseren van verbetertrajecten.

Zo lang toezichthouder en instelling een bepaald probleem in behandeling hebben, is er voor de minister geen bijzondere bestuurlijke verantwoordelijkheid. Pas als naar het oordeel van de toezichthouder bij herhaalde inspectie dit alles niet tot verbetering heeft geleid, is het stadium bereikt waarin de inspectie zich tot de minister wendt. Vervolgens is van belang welke interventiemogelijkheden de minister dan heeft. Hierbij gaat het om bestuurlijke sancties wanneer een instelling duurzaam in gebreke blijft (inhouden van bekostiging, intrekken van erkenning); het gaat om bestuurlijke acties wanneer een instelling niet bij machte is binnen de geldende regels en mogelijkheden het onderwijs op een aanvaardbaar niveau te krijgen. Bestuurlijke sancties zijn alleen aan de orde als de onderwijsinstelling niet aan de deugdelijkheidseisen voldoet die in de sectorwetgeving zijn neergelegd.

Het bestuurlijke instrumentarium waarover de minister dient te beschikken, zal bij de nadere wetgeving die deze nota voorstelt, worden gepreciseerd per sector in het onderwijs. De denkrichting daarbij is dat de minister instellingen maximaal beweegt tot het realiseren van de noodzakelijke verbeteringen.

Als nieuwe mogelijkheid ter beschikking van de minister stellen wij hier voor het inschakelen van het grotere bestuurlijk verband waarvan de instelling in kwestie deel uitmaakt. Groter bestuurlijk verband wil hier weer zeggen: besturenorganisaties, VVO, BVE-raad, HBO-raad, VSNU (zie ook hierboven).

Deze organisaties kunnen niet alleen een belangrijke rol spelen in het voortraject wanneer de instelling nog onder geïntensiveerd toezicht staat zoals hiervoor aangeduid, maar ook in het natraject als de inspectie de zaak aan de minister heeft voorgelegd. De minister zou de instelling in kwestie als het ware aan een van deze organisaties moeten kunnen overdragen om ervoor te zorgen dat met de assistentie vanuit deze 'branche-organisatie' de kwaliteit van het onderwijs aan die instelling zo spoedig mogelijk in orde komt.

Om dit voorstel te realiseren zijn bestuurlijke afspraken nodig tussen departement en de genoemde organisaties.

In een artikel onder de kop "*School met de Koran*" [\[1\]](#) over de eventuele stichting van een Islamitische scholengemeenschap voor voortgezet onderwijs, eindigt de redactie aldus: "Elke bijzondere school moet zich aan deugdelijkheidseisen houden en daarbij hoort het tegengaan van onverdraagzaamheid en discriminatie. Het is aan de onderwijsinspectie om toe te zien op naleving van deze eisen. Minister Hermans doet er dan ook goed aan de tandeloze onderwijsinspectie om te vormen tot een krachtig en onafhankelijk instituut."

4.5 Landelijke monitoring door de inspectie

De inspectie is verantwoordelijk voor de monitoring van de kwaliteit van het onderwijs. Voor het monitoren van het

onderwijsbeleid fungeren ook andere monitorsystemen, als bijvoorbeeld de monitor in het kader van het grotestedenbeleid, waardoor eveneens voor het onderwijsbeleid relevante informatie beschikbaar komt.

Jaarlijks publiceert de inspectie het verslag over de staat van het onderwijs. Meer dan in het verleden zal de inspectie deze rapportage kunnen baseren op de systematische onderzoeken die in de instellingen hebben plaatsgevonden. Voor zover relevant rapporteert de inspectie individualiserend of generaliserend. Bij de verdere uitwerking van het toezicht per sector zal het systematisch verkrijgen van informatie van instellingen voor het samenstellen van het Onderwijsverslag een belangrijk aandachtspunt zijn.

De inspectie doet verslag van de kwaliteit van het onderwijs. Waar ze dat noodzakelijk acht, betreft ze daarbij de randvoorwaardelijke aspecten die mede de gerealiseerde kwaliteit van het onderwijs bepalen.

De inspectie rapporteert onafhankelijk van de minister. Teneinde dit formeel te waarborgen wordt in de Toezichtswet geregeld - bij attributie - dat de Inspecteur-Generaal het Onderwijsverslag aan de minister aanbiedt en dat de minister dit direct aan de Tweede en Eerste Kamer doet toekomen.

Bij onderzoek dat de inspectie uitvoert specifiek voor de landelijke monitoring zal de inspectie de instellingsonderzoeken zo inrichten dat de uitkomsten pas actief openbaar worden nadat het generaliserende rapport is verschenen.

Overigens is de monitoring door de onderwijsinspectie niet de enige bron van beleidsinformatie over het onderwijs.

4.6 Behandeling van klachten over het onderwijs

In de afgelopen jaren heeft de inspectie vele klachten over onderwijs behandeld. De gedragslijn was dat dergelijke klachten in principe werden terugverwezen naar de onderwijsinstelling zelf (directie, bevoegd gezag, klachtencommissie). Maar het kwam vaak voor dat klagers de inspectie vroegen een zaak nogmaals te bekijken, omdat men vond dat een klacht niet op de juiste wijze of met een onbevredigende uitkomst was behandeld. In zo'n situatie ging de inspectie dan op dat verzoek in, onderzocht de kwestie en legde haar bevindingen vast in een rapport voor betrokkenen. Overigens gaat het daarbij altijd om klachten over onderwijs dat gegeven is en niet over betwiste voornemens of plannen, waarvoor immers inspraak de aangewezen weg is.

De situatie in het onderwijs is intussen echter gewijzigd. De laatste jaren is wetgeving gerealiseerd die instellingen verplicht zelf een goede klachtenregeling te hebben. Voor primair, voortgezet en hoger onderwijs is geregeld dat de instelling een procedure moet hebben voor de behandeling van klachten van degenen die het onderwijs volgen dan wel hun ouders. De Wet educatie en beroepsonderwijs kent weliswaar formeel geen verplichting tot klachtenvoorziening, maar de onderwijsovereenkomst tussen het bevoegd gezag en de deelnemer nodigt instellingen uit daarin ook een regeling voor het beslechten van geschillen te treffen.

Als deze eigen regelingen van instellingen niet tot bevredigende resultaten leiden, zijn er de procedures van de reguliere rechtsbescherming die de burger in dezen ten dienste staan (Algemene Wet Bestuursrecht). Dit laat onverlet dat het onderwijsveld aanvullende voorzieningen kan treffen.

Gezien deze veranderde situatie is het niet nodig dat de inspectie als algemene tweede instantie voor klachten over instellingen fungeert.

De inspectie behoudt wel drie specifieke taken. Zo is wettelijk bepaald dat er vertrouwensinspecteurs zijn in het kader van het beleid tegen seksuele intimidatie. Ook zal de inspectie bij bijzondere en zeer ernstige klachten altijd een nader onderzoek kunnen instellen. Eveneens zal de inspectie handelend optreden bij klachten in en tijdens

examenactiviteiten.

Uiteraard zijn voor de algemene taakvervulling van de inspectie klachtenpatronen en signalen van burgers (al dan niet direct belanghebbend) van grote betekenis. In de toezichtssystematiek zal de inspectie dan ook altijd kennis nemen van het algemene klachtenpatroon, de klachtenprocedure van de instelling, de uitspraken die er het gevolg van zijn. Algemeen geformuleerde klachten zal de inspectie bijvoorbeeld bij de prioritering van de schoolonderzoeken benutten. Deze benadering is in alle onderwijsinstellingen mogelijk op basis van de algemene wettelijke bepaling dat de instelling gehouden is de inspectie die informatie te verschaffen die ze voor de uitvoering van haar toezichttaak nodig heeft.

4.7 Verantwoordelijkheden van wetgever, minister en inspectie

In het regeerakkoord is de opdracht vervat om de positie van de inspectie te versterken. In het voorafgaande is op hoofdlijnen beschreven hoe wij ons voorstellen deze versterkte positie vorm te geven.

Als samenvatting daarvan geven wij hier de belangrijkste onderdelen van de nieuwe elementen in de verantwoordelijkheidsverdeling in bestuurlijk-juridische zin weer.

We onderscheiden daarbij de rol van de wetgever, de rol van de minister en de rol van de inspectie en de Inspecteur-Generaal.

De wetgever bepaalt in een Toezichtswet dan wel een Algemene Maatregel van Bestuur op grond daarvan:

- de taak en de bevoegdheid van de inspectie om de kwaliteit van het onderwijs zowel op instellings- als op stelselniveau periodiek te beoordelen; voor de instellingsrapportages komt daar de taak en bevoegdheid tot actieve openbaarmaking bij;
- de werkwijze van de inspectie;
- de kenmerken die de inspectie hanteert bij het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs;
- de wijze waarop de inspectie tot indicatoren en normeringen bij de kenmerken komt;
- een aantal andere zaken die de kwaliteitszorg van de inspectie betreffen.

De minister is verantwoordelijk voor het toezicht op het onderwijs volgens de nieuwe wettelijke bepaling. Het toezicht wordt uitgeoefend door de inspectie van het onderwijs, die onder leiding staat van de Inspecteur-Generaal van het Onderwijs.

De minister neemt zo nodig maatregelen in situaties waarin de inspectie heeft geoordeeld dat het onderwijs in een bepaalde instelling ook na langdurige inspanningen van de inspectie van onvoldoende kwaliteit is.

De minister stelt de Inspecteur-Generaal in staat om de werkzaamheden uit te voeren door voldoende middelen beschikbaar te stellen.

De inspectie onder leiding van de Inspecteur-Generaal is door de wetgever belast met de uitoefening van het toezicht op het onderwijs. Zij heeft de taak en bevoegdheid om periodiek de kwaliteit van het onderwijs in Nederland te beoordelen en deze beoordelingen kenbaar te maken. De inspectie baseert zich bij de uitoefening van haar toezichtstaak op de onderwijswetgeving per sector van het onderwijs waarin de deugdelijkheidseisen zijn bepaald, en op de Toezichtswet waarin onder meer kenmerken voor de beoordeling van het onderwijs zijn gegeven.

De inspectie van het onderwijs werkt met een jaarwerkplan. Daarin wordt per sector aangegeven welke en hoeveel instellingen met welke intensiteit in het betreffende jaar zullen worden onderzocht. Tevens wordt aangegeven welke

aspecten van het onderwijs mede met het oog op de landelijke monitoring in het bijzonder aandacht zullen krijgen. De inspectie houdt rekening met de wensen van de minister voor de inhoud van het werkplan. De huidige werkwijze wordt voortgezet: het plan wordt vastgesteld door de Inspecteur-Generaal en ter kennis van de minister gebracht. De minister brengt het vervolgens direct ter kennis van de Tweede en Eerste Kamer.

De Inspecteur-Generaal rapporteert jaarlijks over de staat van het Nederlandse onderwijs. Dit Onderwijsverslag wordt door de Inspecteur-Generaal vastgesteld en aan de minister aangeboden. Deze geeft het verslag, eventueel voorzien van zijn commentaar, direct aan Tweede en Eerste Kamer. Het parlement kan bij de bespreking van het Onderwijsverslag of bij andere gelegenheden suggesties doen voor thema's waarover in een volgend verslag kan worden gerapporteerd.

De Inspecteur-Generaal is verantwoording verschuldigd aan de minister. Hij verstrekt de minister alle gevraagde inlichtingen omtrent de inspectie.

Hiervoor is uiteengezet op welke wijze de onderwijsinspectie zelfstandig en onafhankelijk kan functioneren met inachtneming van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het onderwijstoezicht. Wij menen met de in deze nota beschreven veranderingen in de positionering van de inspectie, te voldoen aan de wens te komen tot een zelfstandiger inspectie.

Niettemin is daarmee niet het laatste woord gesproken over de formele positie van de onderwijsinspectie. Het is om die reden dat wij een nadere verkenning zullen uitvoeren naar wenselijkheden en mogelijkheden van een ook formeel verdergaande zelfstandigheid van de organisatie van de inspectie, waarbij ook de mogelijkheid van een zelfstandige rechtspersoonlijkheid wordt onderzocht.

Deze verkenning zullen we uitvoeren in het kader van de voorbereiding van het ontwerp van een Toezichtswet. We streven ernaar dit wetsvoorstel in het volgende parlementaire jaar in te dienen.

4.8 Verdere ontwikkeling en evaluatie van het inspectietoezicht

In dit hoofdstuk hebben we een aantal keren ontwikkelingen en veranderingen geschetst waarvan op dit moment nog niet te overzien is hoe snel en diepgaand ze zullen plaatsvinden.

Zo verwachten we dat als gevolg van ontwikkelingen in de samenleving de variëteit tussen onderwijsinstellingen sterk zal toenemen, nog bevorderd door verdere deregulering. Maar hoe snel en diepgaand dat zal gebeuren, valt niet op voorhand te zeggen.

Ook tempo en diepgang van de ontwikkeling van de eigen kwaliteitszorg door onderwijsinstellingen en hun organisaties zijn belangrijke variabelen in de voorgestelde benadering, evenals de wijze waarop de organisaties de onderlinge steun bij verbetertrajecten gaan regelen.

Er zijn sterke signalen dat openbaarheid van toezichtsrapporten het gewenste effect heeft, zowel via de media als via de eigen verantwoording van de instellingen. Toch moet nog blijken of door deze openbaarheid onderwijsinstellingen werkelijk met de betrokken studenten, scholieren, ouders, lokale organisaties e.d. in gesprek komen over de kwaliteit van het onderwijs en verbeteringen daarin.

Tenslotte is ook de ontwikkeling die de inspectieorganisatie zelf moet doormaken, als variabele te zien in het grotere geheel van de ontwikkeling van het toezicht.

In verband met de hiervoor genoemde onzekerheden stellen wij ons voor in de Toezichtswet die we gaan ontwerpen, de zaken niet al te gedetailleerd te regelen. Het is van belang regelmatig de werking van de voorgestelde

toezichtsbenadering te evalueren op landelijk niveau. Deze evaluatie moet in directe relatie worden uitgevoerd tot de verdere ontwikkeling van de bestuurlijke relaties in het onderwijsveld en van het zelfregulerend vermogen van de onderwijsinstellingen. In de wetgeving willen we daartoe voorzieningen creëren.

[1] De Volkskrant, 4 september 1998

Uitwerking naar sectoren

5.1 Primair onderwijs

In het primair onderwijs heeft de toezichtssystematiek de afgelopen jaren belangrijke ontwikkelingen doorgemaakt. Deze ontwikkelingen moeten steeds worden gezien tegen de achtergrond van de verantwoordelijkheidsverdeling voor de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Scholen zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun onderwijs. Daar horen instrumenten als een schoolplan en een schoolgids bij, recentelijk in wetgeving (de 'Kwaliteitswet') vastgelegd. In de sector worden verschillende initiatieven genomen om tot eigen vormen van kwaliteitszorg op scholen te komen. Organisaties van besturen en schoolleiders spelen daarbij een belangrijke rol.

Het inspectietoezicht is er om de waarborgfunctie van de overheid uit te oefenen. Voor haar informatie probeert ze zoveel mogelijk de documentatie van de school te benutten. De kennis die de school over zichzelf heeft, wordt zo door de inspectie maximaal benut bij haar waardering van de kwaliteit.

In 1997 is op een beperkt aantal scholen proefgedraaid met het 'integraal schooltoezicht', waarbij een school op voor de kwaliteit relevante kenmerken wordt doorgelicht. In 1998 is deze vorm van toezicht op een groter aantal scholen toegepast. De gegevens die hieruit voortgekomen zijn, vormden de basis voor het Onderwijsverslag 1998. Bovendien kreeg elke school een rapport van de inspectie, aan de hand waarvan de school gericht aan kwaliteitsverbetering kan gaan werken.

Deze ontwikkelingen betekenden geen eindpunt; ze hebben de basis gelegd voor een aangepaste benadering van toezicht van de eerste en de tweede orde zoals hiervoor in deze nota is aangegeven.

Vanaf 1999 werkt de inspectie met deze systematiek. Er worden twee varianten van toezicht onderscheiden: regulier en integraal toezicht.

Bij het regulier toezicht kijkt de inspectie naar de opbrengsten van de school en naar enkele belangrijke kwaliteitskenmerken van het onderwijsleerproces. Tevens toetst zij het schoolplan en de schoolgids. Een schoolbezoek in het kader van regulier schooltoezicht zal doorgaans een dag duren.

Bij het bezoek richt de inspectie zich op de kenmerken die er voor de kwaliteit toe doen. Ze onderzoekt het onderwijsleerproces, de opbrengsten en de condities op school. Bij het onderwijsleerproces kijkt de inspectie naar het leerstofaanbod, de leertijd, het pedagogisch klimaat, het didactisch handelen en de leerlingenzorg. Bij de opbrengsten wordt gekeken naar de leerresultaten aan het einde van de schoolperiode en op tussenmomenten. De condities betreffen de kwaliteitszorg, de professionalisering, de interne communicatie, de externe contacten, de contacten met ouders en de inzet van middelen. De inspectie legt haar bevindingen neer in een rapportage aan de school, d.w.z. aan het bevoegd gezag.

Basisscholen zullen voornamelijk met deze vorm van toezicht te maken krijgen. In het lopende schooljaar wordt met deze variant, het eerste-ordetoezicht, een grote groep scholen bezocht. Wanneer dit regulier toezicht een bevredigende conclusie oplevert, is daarmee het toezicht op die school voor die ronde voltooid.

Indien uit het regulier toezicht blijkt dat er problemen zijn of dreigen, dan volgt het integraal toezicht (tweede-ordetoezicht). Dit toezicht kan tot de conclusie leiden dat verbeteringen nodig zijn. De school wordt dan uitgenodigd een plan van actie op te stellen en uit te voeren. Afhankelijk van de ontwikkeling leidt dit tot een schoolspecifieke

omschrijving van een geïntensiveerd toezicht.

5.2 Voortgezet onderwijs

Evenals voor het primair onderwijs is ook voor deze sector wettelijk bepaald (de 'Kwaliteitswet') dat scholen zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs. Elke school legt in het schoolplan vast op welke wijze wordt bewaakt dat de gewenste kwaliteit van het onderwijs wordt gerealiseerd en welke maatregelen ter verbetering van de kwaliteit nodig zijn. Organisaties van besturen en schoolleiders (o.a. de Vereniging management voor het Voortgezet Onderwijs) zijn actief om voor de sector als geheel meer samenhang te brengen in de benodigde diensten en instrumenten en zodoende het proces van invoering van een eigen kwaliteitszorg in het voortgezet onderwijs te ondersteunen.

Tegen deze achtergrond van kwaliteitszorg is er het inspectietoezicht dat de waarborgfunctie van de overheid uitoefent. De laatste jaren hebben zich interessante ontwikkelingen in het toezicht in deze sector voorgedaan, die aan de nieuwe algemene benadering zoals voorgesteld in deze nota, hebben bijgedragen. De aard van de scholen voor voortgezet onderwijs (vakken, secties, lagenstructuur, schoolsoorten, samenwerking/integratie met het voortgezet speciaal onderwijs, verschil in omvang) vraagt om een vorm van toezicht die daarop is toegesneden. De onderwijsvernieuwingen in deze sector vragen aandacht bij de programmering van de werkzaamheden van de inspectie voortgezet onderwijs. Zo zal de komende jaren extra aandacht uitgaan naar de ontwikkelingen in de bovenbouw HAVO/VWO en die in de bovenbouw VMBO.

In 1997 en 1998 heeft de inspectie in honderdtwintig scholen voor voortgezet onderwijs intensief het onderwijsleerproces in alle vakken geëvalueerd in het kader van de evaluatie van de basisvorming. Deze evaluatie heeft onder meer betrekking op het leerstofaanbod, het pedagogisch en vakdidactisch handelen van de leraar, het vaksectiebeleid, de aansluiting van de basisvorming op het basisonderwijs en op de bovenbouw.

De ervaringen met de evaluatie basisvorming worden verwerkt in de ontwikkelingen voor een adequaat toezicht in het voortgezet onderwijs.

Een andere belangrijke ontwikkeling is de kwaliteitskaart.

De presentatie van resultaten per school of per vestiging is vorm gegeven in de kwaliteitskaart 1998. Gegevens over doorstroom en examenresultaten zijn per cluster van vakken weergegeven en afgezet tegen het profiel van scholen met een vergelijkbare leerlingpopulatie.

De kwaliteitskaart 1999 zal als belangrijkste verandering gegevens bevatten over het niveau van de adviezen waarmee de derdeklassers vanuit het basisonderwijs de school zijn binnengekomen.

In samenhang met het voorafgaande is nu een vorm van regulier toezicht in ontwikkeling. Op dit moment wordt uitgegaan van een jaarlijks schoolbezoek bij alle scholen en een meerjaarlijks bezoek, ieder jaar uit te voeren bij een deel van de scholen.

Bij het jaarlijkse bezoek komen aan de orde de controle-activiteiten, de gegevens voor de kwaliteitskaart, de schoolgids en het schoolplan en de klachtenregeling.

Het meerjaarlijks bezoek heeft betrekking op de opbrengsten van het onderwijs, het onderwijskundig beleid en de organisatorische inrichting, zaken die ook in schoolplan en -gids moeten staan. De kwaliteitszorg en -bewaking door de school is daarbij een belangrijk aspect. Het bezoek wordt afgesloten met een rapport waarin de inspecteurs een waarderende uitspraak doen over de kenmerken van de kwaliteit van het onderwijs. Deze kenmerken moeten nog

worden bepaald en verder uitgewerkt.

Mogelijk worden de uitkomsten van het regulier toezicht en de kwaliteitskaart geïntegreerd.

Als uit het regulier toezicht blijkt dat er problemen zijn of dreigen, vindt er tweede-ordetoezicht plaats. De inrichting van het tweede-ordetoezicht zal afhankelijk worden gesteld van de problemen of risico's die zijn geconstateerd. Soms kan een vorm van integraal toezicht nodig zijn, soms zal met een deelonderzoek kunnen worden volstaan. Dit toezicht kan tot de conclusie leiden dat verbeteringen nodig zijn, waarvoor de school dan verantwoordelijk is. Bij de inrichting van deze vorm van toezicht is de aard van het voortgezet onderwijs bepalend voor de vorm ervan. De preciese vormgeving is nog in ontwikkeling. Uitgangspunt daarbij is dat het om maatwerk gaat.

5.3 Beroepsonderwijs en Volwasseneducatie

Voor het beroepsonderwijs en de volwasseneducatie is onlangs een toezichtssystematiek, het integraal instellingstoezicht, vastgesteld waarbij in een cyclus van ongeveer drie jaar alle instellingen worden doorgelicht. Hierbij wordt een sectorspecifiek toetsingskader gehanteerd met kenmerken, indicatoren en normen. Het is gericht op de thema's toegankelijkheid, primair proces, kwalificering, zelfregulering en management en organisatie. Voor de niet bekostigde diploma-erkende instellingen zal sprake zijn van een aangepast, beperkter toetsingskader. Het integraal instellingstoezicht zal in een ontwikkeltraject met periodieke evaluatie verder worden ontwikkeld.

Door middel van een openbaar document verantwoordt de inspectie de te hanteren toetsingskaders, haar werkwijze en de bijstelling hiervan. Deze vorm van toezicht is complementair aan de kwaliteitszorg (waaronder de eigen kwaliteitsbeoordeling) van de instelling zelf. Zo maakt van het toezicht ook deel uit een realiteitstoetsing van de kwaliteitszorgverslagen van de instellingen. Aangezien de zelfevaluatie nog niet adequaat functioneert, zal de inspectie niet kunnen volstaan met een verificatie van de eigen oordelen van de instellingen, maar zal zij zelf de kwaliteit van het onderwijs dienen te beoordelen. Het toezicht is in de eerste plaats gericht op een selectie van opleidingen waarop intensief toezicht zal worden uitgeoefend zonder onderscheid van eerste en tweede orde in deze cyclus. Daarnaast komen enige kwaliteitskenmerken instellingsbreed aan de orde. Elke instellingsanalyse zal worden verslagen in een uitgebreid rapport waarbij kenmerken op zowel opleidings- als instellingsniveau in samenhang worden beoordeeld (er is dus niet sprake van één samenvattende beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs van de instelling).

De evaluatie aan het eind van de cyclus zal, mede tegen de achtergrond van de evaluatie van de Wet educatie en beroepsonderwijs, aanleiding zijn tot een bezinning op de aanpak voor de lange termijn. Zodra de kwaliteitszorgsystemen van de instellingen voldoende zijn ontwikkeld en externe deskundigen betrokken zijn bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs en aldus de zelfevaluatie adequaat functioneert (de verwachting is dat dit over vijf jaar het geval zal zijn), kan het inspectietoezicht in het bijzonder worden gericht op de verificatie van de eigen beoordeling die de instelling verantwoordt in het kwaliteitszorgverslag. Dit betreft dan een lichte vorm van eerste-ordetoezicht. Wanneer die verificatie aanleiding geeft tot zorg, zal een tweede-ordetoezicht met een verbreding en verdieping van het onderzoek plaatsvinden.

Het integraal instellingstoezicht zal ook van toepassing zijn op de exameninstellingen, waarbij de inspectie een specifiek toetsingskader zal hanteren gelet op de functie van deze instellingen.

De inspectie zal bij de onderwijsinstellingen niet alleen toezicht uitoefenen op de kwaliteit van het onderwijs, maar ook op de naleving van regelgeving, in het bijzonder de voorschriften ten aanzien van de diverse kwaliteitsinstrumenten van de sector. Zo vindt onder meer handhavingsbeleid plaats ten aanzien van de onderwijs-

en examenregelingen, die de basis zijn voor de onderwijsovereenkomsten en de overeenkomsten voor de beroepspraktijkvorming.

Indien het geschetste toezicht daartoe aanleiding geeft, zal in een vorm van tweede-ordetoezicht verbreding en/of verdieping van het onderzoek plaatsvinden.

5.4 Hoger onderwijs

In het hoger onderwijs is de kwaliteitszorg en het toezicht daarop georganiseerd op opleidingsniveau.

Recent zijn enkele nieuwe afspraken van kracht geworden [1]. De kern hiervan is dat bij ernstige tekortkomingen in de kwaliteit van het onderwijs de inspectie de minister binnen zes maanden na het verschijnen van een visitatierapport informeert, zodat een eventuele waarschuwing zoals in de Wet op het hoger onderwijs genoemd, snel gegeven kan worden. Evenals het rapport van de visitatiecommissie zijn het rapport van de inspectie en de waarschuwing van de minister openbaar.

Onder andere door de openbaarheid is het ook voor deze sector van groot belang dat de toezichthouder, in aansluiting op het werk van de visitatiecommissies, in kenmerken, normen en indicatoren uitwerkt welke minimale eisen aan de kwaliteit van het onderwijs gesteld worden. De grondslag voor de te formuleren kenmerken ligt in de hierboven genoemde nieuwe afspraken. Daarin wordt geformuleerd wanneer er sprake is van ernstige tekortkomingen in de kwaliteit van het onderwijs. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de onderwijsinhoud onvoldoende niveau heeft of belangrijke tekortkomingen vertoont of wanneer in het onderwijsproces ernstige studiebelemmerende factoren bestaan.

De inspectie zal deze grondslag uitwerken in een toetsingskader. Dit toetsingskader wordt benut voor het beoordelen van de visitatierapporten als geheel (de zogeheten meta-evaluatie) en uiteraard ook wanneer kritische gevallen nader aan een onderzoek worden onderworpen. Dit kader is dienstig bij de beoordeling van de wijze waarop de resultaten van de kwaliteitsbeoordeling door visitatierapporten in bestuurlijk handelen van de instellingen is omgezet (de zogeheten bestuurlijke hantering).

Voor deze sector geldt uiteraard ook dat de wijze waarop dit toezicht wordt uitgeoefend met voldoende waarborgen voor alle betrokkenen moet zijn omgeven. Reeds sinds de invoering van het kwaliteitsbewakingsstelsel kent het hoger onderwijs een eerste- en tweede-ordebenadering, ook al is de invulling heel specifiek.

Het eerste-ordetoezicht vindt plaats onder beheer van de sector en is afdoende wanneer de meta-evaluatie door de inspectie een positieve beoordeling van de visitaties te zien geeft. Slechts in die gevallen die in de visitatie als aanleiding tot zorg getypeerd worden, direct of indirect, treedt de inspectie verder in contact met de instelling. Ze wikkelt dan een traject af gericht op herstel van voldoende kwaliteit vanuit een duidelijk en bekend referentiekader. Deze fase zou als tweede-ordetoezicht getypeerd kunnen worden.

In 1998 is vastgesteld dat de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs zich in de afgelopen jaren goed heeft ontwikkeld. Er is een werkbaar evenwicht ontstaan tussen de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen (zelfevaluatie, bestuurlijke hantering), het werk van visitatiecommissies en het toezicht door de inspectie. Juist daardoor zijn kwaliteitsproblemen zichtbaarder geworden, in individuele gevallen en soms ook op stelselniveau.

5.5 Agrarisch onderwijs

Het inspectietoezicht op het agrarisch onderwijs wordt in hoofdlijnen op dezelfde wijze vormgegeven. Ook in deze sector wordt veel belang gehecht aan een goede relatie tussen het inspectietoezicht en de eigen kwaliteitszorg van de instellingen. Voor het voorbereidend en middelbaar agrarisch onderwijs zal grotendeels worden aangesloten bij de systematiek van het voortgezet onderwijs.

Op twee punten zal de beoordeling van de onderwijskwaliteit door de inspectie Landbouwonderwijs en Kennisprogramma's een specifiek karakter hebben.

In de eerste plaats is dat de specifieke oriëntatie op de agrarische sector, die tot uitdrukking wordt gebracht door de positionering van het agrarisch onderwijs als onderdeel van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. In de tweede plaats wordt het agrarisch onderwijs getypeerd door de verticale structuur in de Agrarische Opleidingen Centra van voorbereidend en middelbaar beroepsonderwijs. Deze twee elementen, de sectorale oriëntatie en de verticale structuur van de instellingen, zullen als te beoordelen aspecten van kwaliteit door de inspectie worden meegewogen.

[1] Brief van de minister van OCenW aan HBO-raad en VSNU van 3 december 1998

De organisatie van de Inspectie

De minister is belast met de politieke verantwoordelijkheid voor het toezicht. De inspectie oefent het uit. Ze doet dat in professionele zelfstandigheid omdat het toezicht niet met beleid mag worden vermengd. Dat wordt momenteel in onze samenleving als een groot goed ervaren.

Bovendien is de minister niet de enige beleidsbepalende instantie voor de onderwijsinstellingen. De eigen besturen, gemeenten, intermediaire organisaties, sociale partners, zij allen bepalen mede de kaders waarbinnen onderwijs wordt gegeven. De inspectie probeert voor al die partijen gegeneraliseerde informatie en inzichten te publiceren om de beleidsvorming te stimuleren. Ze doet dat grotendeels gebaseerd op de opbrengsten van het toezicht op de onderwijsinstellingen zoals dat hierboven is geschetst, maar benut ook andere bronnen.

Dat laat onverlet dat de minister aan wie de onderwijswet het toezicht opdraagt, de overkoepelende verantwoordelijkheid draagt voor het werk van de inspectie.

Het programma van eisen dat in deze nota is geformuleerd, betekent voor de inspectie een belangrijke verandering ten opzichte van de in de laatste jaren gangbare werkwijzen. Zoals hiervoor beschreven is de inspectie reeds stevig op weg om deze nieuwe opdracht waar te maken, maar moet er nog wel verder ontwikkeld worden.

Met de inspectieleiding zullen wij een traject voor de verdere ontwikkeling van de inspectieorganisatie afspreken, zodat de verandering die de inspectie zal moeten doormaken, gelijke tred houdt met de verdere besluitvorming over deze nota.

Over dit veranderingstraject zullen wij in aansluiting op deze nota nadere informatie verstrekken. Op enkele aspecten gaan we nu al in.

6.1 Werkwijze en kwaliteitszorg

Voor de korte termijn moet de inspectie, zeker waar het de kwalitatieve vereisten betreft, zich bij haar werk zoveel mogelijk oriënteren op de desiderata die in deze nota geformuleerd zijn.

Voor de kwaliteitsbewaking hebben we de inspectie gevraagd operationele maatregelen te treffen. Als antwoord daarop heeft de inspectie versnelling aangebracht in de ontwikkeling van een intern systeem van kwaliteitszorg. Dit systeem wordt geënt op de bestaande Nederlandse en Europese norm voor het functioneren van organisaties die inspecties en keuringen verrichten (de NEN-EN Norm 45004). Het gaat dan bijvoorbeeld om het treffen van maatregelen die moeten garanderen dat onderwijsinstellingen door verschillende inspecteurs volgens gelijke maatstaven worden beoordeeld. Ook gaat het om maatregelen die garanderen dat instellingsrapportages aan hoge kwaliteitseisen van inhoud, structuur en toegankelijkheid voldoen.

Een belangrijk punt is permanente en goed georganiseerde aandacht voor diverse vormen van zelfevaluatie van werkwijzen, producten, efficiëntie en professionele ontwikkeling. Oordelen van anderen over die onderwerpen moeten worden ingewonnen en verwerkt.

Ook een verdere ontwikkeling van de reeds bestaande procedure voor het behandelen van klachten over het optreden van individuele inspecteurs is nodig. Het is eveneens nodig een beroepsprocedure verder te ontwikkelen voor instellingen die bezwaar willen aantekenen tegen een beoordeling van het onderwijs aan hun instelling.

De inspectie zal haar methode van werken afstemmen met buitenlandse zusterorganisaties. Daartoe is de inspectie

intensief betrokken bij de Standing International Conference of Central or General Inspectorates of Education waarin zeventien onderwijsinspecties samenwerken.

Het is van belang dat er wordt samengewerkt met andere toezichthouders in het Nederlands openbaar bestuur. De Inspectie van het Onderwijs heeft het initiatief genomen voor de oprichting van een samenwerkingsverband met enkele andere inspecties: de Arbeidsinspectie, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie Politie en de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming. In het samenwerkingsverband gaat het om de kwaliteitsbewaking en de methode van werken, de opleiding en training van personeel en de beleidsafstemming ter zake van het toezicht.

In het eigen organisatieontwikkelingstraject van de inspectie zullen nogal wat aspecten van de organisatie moeten worden heroverwogen.

Omdat het toezicht met inhoudelijk ingewikkelde overwegingen verbonden is, is er behoefte aan een voorziening waarmee deskundigen toezicht houden op de toezichthouder. Dezen kunnen de minister berichten wanneer dit orgaan dat nodig vindt. Afhankelijk van de organisatorische vorm die voor de inspectie uiteindelijk gekozen wordt, zal dit leiden tot een Raad van Advies of een Raad van Toezicht.

De veel kleinere schaal van het agrarisch onderwijs en derhalve van de inspectie daarvoor, zal de positie van de inspectie Landbouwonderwijs en Kennisprogramma's mede blijven bepalen.

6.2 Resultaatverantwoordelijk

De inspectie van het Onderwijs is een publieke organisatie met een relatief overzichtelijk takenpakket. Daardoor is het goed mogelijk om de organisatie concreet op resultaten aan te spreken. De inspectie voert het toezicht uit op het onderwijs met een expliciete systematiek. Deze systematiek is in werkprocessen vertaald en leidt tot duidelijk benoembare en concrete opbrengsten: instellings- en opleidingsanalyses, meer of minder intensieve specifieke toezichttrajecten en generaliserende rapporten.

De aansturing van de inspectie kan dus ook in relatief eenduidige grootheden worden uitgedrukt. Momenteel werkt de inspectie aan de overgang naar een outputgerichte sturing op basis van kostentoerekening aan producten, eventueel in een later stadium gevolgd door de invoering van een baten-lastenstelsel.

6.3 Financieel kader

Het budget zoals dat nu in de begroting van OCenW is opgenomen, is een historisch bepaald bedrag. In de afgelopen decennia zijn er meermalen wijzigingen in aangebracht naar analogie van nogal wat uitgavenposten van de rijksdienst in neerwaartse richting.

Ook voor de komende jaren is, uitgaande van de algemene taakstelling van het regeerakkoord 1998, een verlaging van het budget voor het toezicht voorzien. Het heeft de afgelopen jaren ontbroken aan een band tussen taken en middelen. Door de hier in gang gezette beleidsontwikkeling kan deze relatie tot stand worden gebracht. Wij zijn immers, deels al op basis van deze nota, beter in staat over frequentie en intensiteit van toezicht te spreken. Voor de onderscheiden sectoren geeft de nota de belangrijkste parameters weer: frequentie, intensiteit en volume van de sector bepalen het benodigde budget.

Bij het indienen van de Toezichtswet, gepland voor het komend parlementair jaar, zullen wij aangeven welk financieel kader wij voor het toezicht noodzakelijk achten. Zo maken we zichtbaar hoe de prioriteiten terzake liggen. We

betrekken daarbij de mogelijkheid voor de erkende of aangewezen (en niet uit de openbare kas bekostigde) instellingen een vorm van leges in te voeren als vergoeding voor de erkenning of aanwijzing. Het toezicht op deze instellingen zou daardoor een meer betekenisvolle vorm kunnen krijgen.

Ook voor de inspectie Landbouwonderwijs en Kennisprogramma's zal bij het indienen van de Toezichtwet het financieel kader worden aangegeven.

Samenvatting

In deze nota wordt vorm gegeven aan de opdracht van het regeerakkoord de positie van de onderwijsinspectie te versterken ten behoeve van een onafhankelijk oordeel. Het opnieuw bepalen van de positie van de inspectie wordt geplaatst in het grotere verband van een heroriëntatie op de wijze waarop het onderwijs wordt bestuurd.

De nieuwe benadering van het inspectietoezicht is van toepassing op alle onderwijssectoren, inclusief het agrarisch onderwijs dat onder het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ressorteert. Uiteraard zullen zich in de uitwerking vele sectorspecifieke verschillen voordoen.

Zorg voor de kwaliteit van het onderwijs wordt op de eerste plaats beschouwd als de verantwoordelijkheid van de onderwijsinstelling zelf. Naarmate deze zelfevaluatie intern en extern meer betekenis krijgt, kan de rol van het toezicht worden beperkt tot het beoordelen op basis van de informatie van de instelling zelf en de verificatie daarvan. Maar op dit moment is de kwaliteitszorg niet in alle sectoren van het onderwijs ver genoeg ontwikkeld.

Het inspectietoezicht worden twee functies toegeschreven: een waarborg bieden aan de burgers voor basiskwaliteit van het onderwijs aan iedere instelling, en het stimuleren van zo hoog mogelijke kwaliteit daarboven.

Om deze functies waar te maken, wordt voorgesteld de inspectie de taak en de bevoegdheid te geven de kwaliteit van het onderwijs aan een individuele instelling te beoordelen en dit oordeel openbaar te maken. De beoordeling omvat een aantal kenmerken van het onderwijs. Het merendeel ervan vloeit rechtstreeks voort uit de bestaande deugdelijkheidseisen in de sectorwetten; daarnaast gaat het om een aantal andere kenmerken die essentieel worden geacht voor het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs.

Alle kenmerken worden in wetgeving die zich richt tot de toezichthouder opgenomen. Per sector van het onderwijs wordt bepaald welke kenmerken essentieel zijn voor de kwaliteit van het onderwijs in die sector.

De inspectie wordt op twee manieren gebonden bij haar beoordelingen. De wetgever stelt in een Toezichtswet vast welke de kenmerken van het onderwijs zijn die de inspectie in de beoordeling betreft. En er worden procedurele voorschriften gegeven voor de wijze waarop de inspectie de kenmerken verder uitwerkt tot een toetsingskader per sector van het onderwijs.

Aan werkwijze en systematiek van het toezicht worden hoge eisen gesteld. Zo moet het toezicht onder andere proportioneel zijn, dat wil zeggen dat met een lichte vorm wordt begonnen en dat pas bij onvoldoende kwaliteit een zwaardere methodiek wordt toegepast. Welke vorm het inspectie-onderzoek krijgt, hangt ook ten nauwste samen met de eigen kwaliteitszorg van de instellingen in een bepaalde sector van het onderwijs. De werkwijze van de inspectie moet voor alle betrokkenen duidelijk zijn.

Als de inspectie het onderwijs aan een instelling als onvoldoende beoordeelt en er na een periode van geïntensiveerd toezicht geen verbetering is opgetreden, rapporteert ze daarover aan de minister. Deze kan tot bestuurlijke acties (bijvoorbeeld het organiseren van assistentie) besluiten dan wel tot bestuurlijke sancties (inhouden van bekostiging of erkenning). De minister kan alleen tot sancties besluiten als de instelling in kwestie niet voldoet aan de deugdelijkheidseisen van de sectorwetgeving.

Naast deze taak op het niveau van de individuele instelling blijft de inspectie ook de staat van het onderwijs in Nederland onderzoeken en in rapporten weergeven. Het jaarlijks Onderwijsverslag is daarvan het belangrijkste. De inspectie stelt de landelijke rapporten zelf vast; de minister stuurt ze direct door aan de Tweede Kamer.

De inspectie van het onderwijs wordt in die zin verzelfstandigd dat zij haar taken en bevoegdheden in professionele onafhankelijkheid van de minister en het beleid kan verrichten. Of verdere verzelfstandiging ook in organisatorische zin gewenst is, wordt bij het ontwerpen van de Toezichtswet nader onderzocht.

Dat geldt ook het financieel kader voor het inspectiewerk, waarmee frequentie en intensiteit van het toezicht samenhangen. Om de nieuwe taken en bevoegdheden goed te kunnen uitoefenen, moet de inspectie-organisatie zelf goed op orde zijn. Ze heeft daartoe een veranderingstraject ingezet, waarbij aan interne kwaliteitszorg veel aandacht wordt besteed.

De planning is erop gericht de Toezichtswet in het komende parlementaire jaar in te dienen. Daarmee wordt een kader gegeven voor het uitoefenen van het inspectietoezicht in de komende periode.

De effecten van de Toezichtswet zullen nauwkeurig worden gevolgd. Als het zelfregulerend vermogen van onderwijsinstellingen en de hier voorgestelde versterking van de positie van de inspectie de gewenste resultaten opleveren, is verdere verzelfstandiging van de inspectie aan de orde.

De publikaties die worden genoemd in de inleiding, zijn kostenloos aan te vragen bij:

Centrale Staf Inspectie van het Onderwijs

postbus 2707

3500 GS Utrecht

telefoon: 030 666 98 00

fax: 030 666 64 05

e-mail: H.Verkuil@owinsp.nl