

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den haag

10 februari 2006

Ons kenmerk

T&H/DIR/2006/7117

Uw brief van

Onderwerp

Advies Onderwijsraad

"Doortastend Onderwijstoezicht"

De voorzitter van de Onderwijsraad heeft mij op 1 februari jl. zijn advies Doortastend Onderwijstoezicht aangeboden in antwoord op mijn adviesaanvraag over toezicht van 12 juli 2005. In deze brief wil ik een eerste reactie geven op dit advies.

De Raad concentreert zich in het advies op toezicht op de *kwaliteit* van het onderwijs en de rol die de inspectie hierin zou moeten spelen. De essentie van het pleidooi van de Raad is dat er inzicht moet zijn in het functioneren van het onderwijs. Dat inzicht moet zijn gebaseerd op onafhankelijke informatie en worden samengevat in een hanteerbaar aantal normen.

Voor het toezicht dat daarbij hoort formuleert de Raad drie centrale uitgangspunten:

- o de unieke taken van de inspectie benadrukken en onderscheiden,
- o de eenvoud van het toezicht bevorderen,
- o de inrichting van het toezicht per sector variëren.

Deze uitgangspunten vormen de basis voor een groot aantal waardevolle noties en praktische aanbevelingen. Ik beoog met deze brief een eerste reactie op hoofdlijnen te geven op het advies van de Onderwijsraad. Hierop kom ik terug in de brief over de Visie op Toezicht, die ik u rond de zomer 2006 zal toesturen.

Ik wil in deze brief vijf onderwerpen uit het advies van de Raad lichten die ik van prominent belang vind:

- o Maatwerk in toezicht
- o Interventieladder
- o Vergelijkbaarheid van instellingen
- o Bevorderen van de samenwerking tussen inspectie en andere toezichthouders.
- o Positie van de professionals

Maatwerk in toezicht

De Raad waarschuwt voor een te gemakkelijk terugdringen van het toezicht, zonder dat al is voorzien in voldoende borgingsmechanismen binnen de sector zelf. De Raad ziet op dat punt belangrijke verschillen tussen de onderwijsvelden. Ik ben het eens met de Raad dat besturen op afstand en terugdringen van het toezicht pas mogelijk is als binnen de sector en bij de instellingen zelf voldoende kwaliteitszorg aanwezig is.

Als einddoel heb ik voor ogen een situatie waarbij het departement minder sturend zal optreden, en de instellingen, ouders en andere betrokkenen in het veld de ruimte die hen toegemeten wordt, ook daadwerkelijk gaan benutten. Om toe te groeien naar een dergelijk eindbeeld heb ik een lerende aanpak voorgesteld waarin, stapsgewijs en in nauw overleg met alle betrokkenen, naar deze situatie wordt toegewerkt. Verantwoordelijkheidsbesef van de sector en de instellingen én vertrouwen van de kant van de overheid horen daarbij. In die zin is sprake van te verdienen vertrouwen. Dat vraagt ook een actieve investering van de zijde van de overheid. Ik wil die eerste stap zeker zetten, maar met een goed oog voor de mate waarin de borgingsmechanismen zijn gerealiseerd. Ik heb daarbij een aanpak voor ogen waarbij de feitelijke ontwikkelingen, de gebleken praktijk, bepalen in welke mate de verticale sturing plaats kan maken voor het primaat bij de instellingen zelf. De inrichting van het toezicht past zich hieraan aan. Niet in de betekenis dat wat we aan de 'voorkant' loslaten aan de 'achterkant' weer dicht regelen. Het toezicht moet steeds op maat gesneden zijn, passend bij de prestaties van de instellingen en de mate waarin de kwaliteitsborging van de instellingen en de sector als geheel georganiseerd is. In de aanpak moet 'leren over toezicht' dan ook zeker een plaats krijgen. De onderwijssectoren zullen intensief bij deze aanpak worden betrokken.

Interventieladder

De Raad bepleit een uitbreiding van het aantal sanctiemogelijkheden. Hij bepleit het instellen van een interventieladder die loopt van het voeren van een indringend gesprek met het bestuur van een instelling, via het geven van een waarschuwing, het stellen van een ultimatum, het opschorten van de bekostiging, het (gedeeltelijk) inhouden van de bekostiging, het uitoefenen van bestuursdwang c.q. het opleggen van een dwangsom, het aanwijzen van deelbewindvoerder of een schoolbewindvoerder tot sluiting van de instelling.

Bij dit onderwerp moet bedacht worden dat veruit het overgrote deel van de instellingen goede resultaten boekt. De resultaten van ons onderwijsstelsel zijn naar internationale maatstaven zonder meer goed te noemen. Bij het debat over een interventieladder gaat het over een gelukkig beperkte groep van instellingen waar dit niet voor geldt. Eventuele interventies zijn uitzonderlijk en zullen altijd gebaseerd zijn op mijn visie dat de instellingen primair verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs, waarbij zij de normen die daaraan worden gesteld kennen en toepassen. Daarbij past een goede verantwoording, zowel horizontaal als verticaal. Binnen de instellingen is hiervoor intern toezicht ingericht. Het verticale toezicht is vooral het sluitstuk, om zekerheid te krijgen over het kwaliteitsniveau, over het beheersen van mogelijke risico's en over het functioneren van de verantwoordingsmechanismen. Als uit verantwoording of toezicht (al of niet via risicoprofielen) tekortkomingen blijken, dan is het uiteraard van belang hierop in te spelen afhankelijk van de ernst van

de tekortkoming. In die zin kan gesproken worden van een ladder van mogelijke tekortkomingen. Het is goed om dan een daarop aansluitend interventierepertoire beschikbaar te hebben waaruit een interventie gekozen kan worden die past bij de situatie. Maatwerk is nodig gelet op de ernst van de tekortkoming, maar ook moet het mogelijk zijn om bij herhaalde tekortkomingen strenger te kunnen optreden.

Ik sta dan ook positief tegenover dit onderdeel van het advies van de Raad, met dien verstande dat de vraag wie verantwoordelijk is voor de eventuele interventie (de minister, de inspectie of eventueel andere partijen) nog wel nadere doordenking vraagt. Voor de door de Raad genoemde mogelijkheden zal ik apart onderzoeken wat de juridische mogelijkheden zijn. Daarbij is steeds de vraag in welke situatie de interventie effectief is en of de kosten van sanctioneren opwegen tegen de baten. In dit verband wil ik memoreren dat ik bij de behandeling van het Schutte-dossier in de Kamer heb toegezegd om dit voorjaar met een reactie te komen op de aanbeveling in het rapport Eerlijk Delen II om de mogelijkheid van een bestuurlijke boete te onderzoeken.

De voorziene geharmoniseerde onderwijswetgeving is waarschijnlijk de goede plek om de interventieladder juridisch te verankeren.

Vergelijkbaarheid van instellingen

Ik onderstreep het belang dat de raad hecht aan het hebben van inzicht in het functioneren van het onderwijs, waaronder de vergelijkbaarheid van de resultaten van de instellingen. Aankomende leerlingen, hun ouders of andere betrokkenen maken inmiddels al op grote schaal gebruik van informatie, die inzicht geeft in de resultaten van instellingen op velerlei gebied, dat dit fenomeen niet meer valt weg te denken. Los daarvan acht ik het van groot belang dat een vergelijking van prestaties tussen scholen mogelijk is en blijft. Scholen zijn zo zelf in staat mogelijk onderpresteren te onderkennen, en hierop maatregelen te nemen. Dit is mogelijk door een beperkte set van eenduidig te toetsen resultaatindicatoren te ontwikkelen ter bepaling van de kwaliteit, waarna deze door de wetgever wordt vastgesteld.

In dit kader zou ik ook willen ingaan op de normering van opbrengsten. De Raad adviseert mij een aantal duidelijke normen op te stellen, waarover niet onderhandeld kan worden. Te denken valt aan minimum onderwijstijd, aandeel bevoegde leraren, resultaatnormen als minimumstandaarden voor taal en rekenen die (90% van de) leerlingen binnen een bepaalde leeftijdsrange bereiken moeten hebben. Het vaststellen van ononderhandelbare waarden door de wetgever spreekt mij aan. In het primair onderwijs heb ik een verkenning naar de haalbaarheid ervan gestart. Ook een minimum onderwijstijd is een ononderhandelbare waarde die mij aanspreekt.

Bevorderen van de samenwerking tussen inspectie en andere toezichthouders

Een andere aanbeveling die ik interessant vind, is het bevorderen van de samenwerking tussen de inspectie en andere toezichthouders zoals de accountants en arbeidsinspectie. De raad constateert dat bv. juridische belemmeringen, verschillen in bevoegdheden, verschillend sanctierepertoire verhinderen dat goede samenwerking tot stand komt. Dit advies is geheel in lijn met de nieuwe Kaderstellende Visie op Toezicht II, met als principe intensievere samenwerking van inspecties, met het oog op het terugdringen van de toezichtslasten voor burgers en bedrijven. Er zijn diverse initiatieven om hieraan in de genoemde weerbarstige praktijk invulling te geven.

Overigens wil ik u wijzen op de samenwerking van inspectie, auditdienst en CFI binnen het project Geïntegreerd Toezicht die nu reeds plaatsvindt. Stappen zijn al gezet om te komen tot een systeem van informatiedeling en het afstemmen van het bezoeken aan instellingen. Ook op organisatorisch vlak worden stappen gezet om de samenwerking te effectueren. De toezichtslast voor de scholen zal hierdoor afnemen.

Positie van de professionals

Zoals u weet hecht ik veel belang aan ruimte voor de professionals in het onderwijsveld. Zij maken het verschil als het gaat om kwaliteit van het onderwijs. Ik ben daarom blij dat ook de Raad oog heeft voor de positie van de professional. Hij koppelt deze aan een waarschuwing dat een toenemende aandacht voor intern toezicht en kwaliteitszorg het gevaar in zich draagt dat er dermate veel met protocollen, codes en systemen wordt gewerkt dat de professional uit het zicht verdwijnt.

Ik vind het belangrijk dat de professionals zelf worden betrokken in de dialoog met belanghebbenden. Dit betekent dat deze dialoog niet alleen op managementniveau wordt gevoerd, maar ook op de werkvloer. In de BVE-sector wordt al met dit perspectief gewerkt.

Ik wil graag in het governance-debat op 15 februari over bovenstaande punten en andere elementen uit het advies van de Onderwijsraad verder met u van gedachten wisselen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Maria J.A. van der Hoeven