Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1999–2000

26 572 Toezicht op het onderwijs

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 28 januari 2000

Op 1 november 1999 hebben wij u een eerste reactie gegeven op het advies van de Onderwijsraad «Deugdelijk Toezicht», een advies over de nota «Variëteit en Waarborg». Wij hebben daarbij een uitgebreidere reactie aangekondigd.
Deze beleidsreactie bieden wij u hierbij aan.

Mede namens de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
L. M. L. H. A. Hermans

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
K. Y. I. J. Adelmund

KST43616
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2000

vervolg op de beleidsnota «Variëteit en Waarborg»,

reactie bij het advies van de Onderwijsraad «Deugdelijk Toezicht»

1. INLEIDING

Deze beleidsreactie is een vervolg op de brief van 1 november jl.[1], waarin wij een eerste reactie hebben gegeven op het advies van de Onderwijsraad «Deugdelijk toezicht»[2], een advies over onze nota «Variëteit en waarborg». In deze reactie gaan wij uitgebreider op de verschillende onderdelen van het advies in.
Wij hebben naar aanleiding van het advies en de discussie daarover in de (onderwijs)pers ons breder georiënteerd op een aantal cruciale onderdelen van ons voorstel. Deze oriëntatie omvatte een aantal gesprekken, waarin wij ons ook door externe deskundigen hebben laten adviseren. Dat betreft in het bijzonder het wettelijk en grondwettelijk kader[3,4] en de wijze waarop het toetsingskader tot stand wordt gebracht[5].
De beleidsnota is ook onderwerp van overleg met de onderwijsorganisaties. Met de organisaties uit het BVE-veld is op 24 november jl. in de zgn. EB-Kamer overlegd. De partijen hebben zich bereid verklaard mee te werken aan de nadere uitwerking van de nota. Met de organisaties uit de sectoren primair en voortgezet onderwijs heeft een eerste overleg plaatsgevonden op 17 juni 1999; op 14 februari vindt nog nader overleg plaats.

Recent zijn door de Onderwijsraad twee andere adviezen uitgebracht die qua thematiek raken aan het advies over «Variëteit en waarborg». Dat zijn het advies over leerstandaarden[6] en het advies over kwaliteit van het onderwijs en de informatievoorziening daarover[7]. Bij de aanbieding van deze adviezen aan Tweede en Eerste Kamer is in de begeleidende brief meegedeeld hoe deze adviezen bij de verdere beleidsontwikkeling worden betrokken[8].
In deze beleidsreactie wordt daarom niet rechtstreeks op deze adviezen ingegaan. De verdere beleidsontwikkeling voor het toezicht op het onderwijs, dus ook deze beleidsreactie, is en wordt wel inhoudelijk afgestemd met de wijze waarop de twee genoemde adviezen in de beleidsontwikkeling voor het primair en voortgezet onderwijs worden verwerkt.

De hoofdlijnen van het nieuwe inspectietoezicht gelden voor alle sectoren van het onderwijs. Per sector wordt daaraan een voor die sector geëigende vorm gegeven. Zo zijn de Tweede en de Eerste Kamer onlangs geïnformeerd over ontwikkelingen in de kwaliteitszorg in het Hoger Onderwijs en de plaats en functie van het inspectietoezicht daarin[9].

2. NAAR EEN STIMULEREND TOEZICHT

Maatschappelijke context

Het verheugt ons dat de Onderwijsraad onze visie deelt «dat binnen de huidige maatschappelijke context meer oog nodig is voor kwaliteit, kwaliteitszorg en goede informatie daarover» (blz. 54 van het advies). Daarmee is een gemeenschappelijk uitgangspunt gegeven.

Het is inderdaad van belang bij het toezichtsbeleid rekening te houden met de maatschappelijke context waarin het onderwijs nu en in de nabije toekomst moet functioneren. Een blik van buiten naar binnen kan ook voor het onderwijs nieuwe gezichtspunten opleveren die beter aansluiten

[1] TK 1999–2000, OCW-99-1099.
[2] «Deugdelijk Toezicht», advies d.d. 22 oktober 1999.
[3] Advies van Prof.dr. Th. A. J. Toonen, hoogleraar bestuurskunde RUL.
[4] Advies van Prof.dr. Ph. Eijlander, hoogleraar wetgevingsvraagstukken KUB.
[5] Advies Dr. M. van Twist, hoofddocent bestuurskunde TUD, en prof.dr. R. in 't Veld, hoogleraar bestuurskunde EUR.
[6] «Zeker weten», advies d.d. 6 oktober 1999.
[7] «Schoolkwaliteiten», advies d.d. 20 oktober 1999.
[8] resp. TK 1999–2000, OCW-99-1012 en TK 1999–2000, OCW-99-1100.
[9] Rapportage ontwerp-HOOP, brief van 22 december 1999 met kenmerk HBO/SB/1999/54816.

bij veranderde maatschappelijke behoeften. En ook omgekeerd: scholen kunnen de samenleving meer inzicht bieden in wat er zich in het onderwijs afspeelt. De vele goede prestaties van het onderwijs, waar leraren en leerlingen hard voor hebben gewerkt, blijven jammer genoeg vaak onderbelicht.

Wij zien twee redenen om ervoor te zorgen dat betere en onafhankelijke informatie over de kwaliteit van het onderwijs beschikbaar komt.
Ten eerste is dat van belang om het onderwijs zich verder te laten ontwikkelen. De feitelijke situatie kennen en onder ogen zien, is een eerste vereiste voor een verantwoorde ontwikkeling van het onderwijs in de instellingen.
Maar er is ook een tweede reden, die minstens zo belangrijk is: de samenleving moet vertrouwen kunnen stellen in het onderwijssysteem. Voor de legitimiteit en geloofwaardigheid van het onderwijssysteem, voor een maatschappelijk draagvlak in het veld en voor het vertrouwen van politiek, burgers, ouders en leerlingen in het stelsel van besturing, beoordeling en kwaliteitsbewaking, is een onafhankelijke inspectie nodig die inzicht in kwaliteit oplevert.
Toezicht is daarmee niet exclusief een bestuursinstrument voor de minister, maar vervult evenzeer een maatschappelijke functie. Wij nemen als vertrekpunt het onderwijs en wat zich daar afspeelt. In de beleidsnota is een aantal concrete praktijksituaties beschreven waarbij ontwikkelingen ten goede werden bemoeilijkt door het ontbreken van voor dergelijke situaties toereikend toezicht. En naast deze meer problematische situaties kan een goed systeem van toezicht ook het vele goede in het onderwijs zichtbaar maken.

Ouders, deelnemers en andere «afnemers» van het onderwijs tonen zich zeer geïnteresseerd in de kwaliteit van het onderwijs. Gezien de sleutelrol van een goede opleiding voor een maatschappelijke carrière en het gestegen opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking ligt dat ook voor de hand. Het is voor hen tegenwoordig minder vanzelfsprekend dat alle scholen, opleidingen en instellingen goed onderwijs bieden. In belangrijke mate is dat het gevolg van de moeilijke opgaven waarvoor scholen zich gesteld zien, bijvoorbeeld als gevolg van de sterk toegenomen sociale en culturele pluriformiteit, inclusief de veeltaligheid van de samenleving.
De aandacht voor wat er in het onderwijs gebeurt, is enorm toegenomen. Kranten en tijdschriften maken ook zelf overzichten van de kwaliteit van onderwijsinstellingen. Deze ontwikkeling is niet uniek voor ons land. Een citaat uit het Onderwijsblad van 6 november jl.: «In Engeland, Australië en Frankrijk brengt iedere zichzelf respecterende krant een eigen bijlage met zo'n middelbare-scholencompetitie uit, met eigen accenten.»

Nu gaat het ons niet om competitie, een top-tien van scholen of «ranking» in het algemeen. De verbeterde informatievoorziening is, zoals hiervoor gezegd, in eerste instantie een krachtige impuls voor verbetering en verdere ontwikkeling van het onderwijs. Het gaat ons erom dat burgers, die meer dan voorheen willen weten over de kwaliteit van het onderwijs aan individuele instellingen, over adequate informatie kunnen beschikken. Enerzijds om de keuze voor een bepaalde school, instelling of opleiding te onderbouwen, anderzijds om als voor een instelling is gekozen, de kwaliteit ervan in de gaten te houden en mee te bevorderen.
Dat sluit aan bij een van de basisveronderstellingen van ons onderwijs: het onderwijs is er primair voor de ouders en de deelnemers. De onderwijsinstelling moet zó in de samenleving worden gepositioneerd dat alle partijen, ouders, deelnemers, leraren, leiding en bestuur, hun verantwoordelijkheden kunnen realiseren.

Een andere aanpak

De Onderwijsraad is het er ook mee eens «dat de huidige deugdelijkheidseisen niet meer volledig voorzien in de binnen de huidige context benodigde informatie over de kwaliteit van het onderwijs» (blz. 54 van het advies). De deugdelijkheidseisen vormen dus geen toereikend kader voor het beoordelen van het functioneren en presteren van de onderwijsinstellingen. Dat levert een tweede gemeenschappelijk uitgangspunt op.
Maar de consequentie die wij aan deze gemeenschappelijke constatering verbinden, is niet het uitbreiden of verder detailleren van deze deugdelijkheidseisen in de sectorwetten van het onderwijs, waarvoor de Onderwijsraad pleit. Die weg opgaan achten wij niet effectief, zou slechts een schijnzekerheid opleveren.
De praktijk van het Nederlandse onderwijs laat zien dat een school die voldoet aan de deugdelijkheidseisen, nog niet vanzelfsprekend ook een «voldoende goede school» is. De inspectie heeft daar in haar jarenlange praktijk veel ervaring mee opgedaan; ouders zijn daardoor soms teleurgesteld in wat de inspectie vermag, besturen en directies kunnen daardoor onvoldoende hun verantwoordelijkheden nemen en daarop worden aangesproken. Ook voor het parlement kan niet voldoende inzicht in de kwaliteit van het onderwijs worden gegeven.
Deugdelijkheidseisen zijn weliswaar in de laatste decennia voortdurend uitgebreid, maar er kan niet worden gezegd dat daardoor dit probleem in voldoende mate is opgelost. Vandaar dat wij een andere benadering voorstaan.

Kwaliteitsverbetering van het onderwijs laat zich niet afdwingen door meer of andere regelgeving. Wetgeving is een geschikt instrument om de «input-aspecten» van het onderwijsbestel te reguleren. Maar als het erom gaat een wenselijk geachte «output-situatie» te bereiken, verliest wetgeving al gauw haar effectiviteit.
De gewijzigde maatschappelijke omstandigheden vragen om een andere aanpak. Het is daarbij niet zo zeer de bedoeling de bemoeienis van de overheid met het onderwijs te verminderen, als wel deze in termen van maatschappelijke uitkomsten effectiever en gelegitimeerder te maken. Wij willen in het onderwijs het vele initiatief van de professionals die er werken, alle ruimte geven in combinatie met een uitdagend toezicht. Deze wisselwerking maakt dat instellingen gestimuleerd worden hun leraren en leerlingen tot goede prestaties aan te zetten.
Dat dit proces van vele waarborgen moet worden voorzien, spreekt voor ons vanzelf. In de nota van mei jl. hebben wij daarvoor een aantal voorstellen gedaan. In het vervolg van deze beleidsreactie gaan we hierop nog verder in.

Context van de beleidsbrief

Onze voorstellen voor het toezicht plaatsen we in een *bredere context* van kwaliteit en toezicht. In de beleidsbrief «Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid»[1] hebben wij, voortbouwend op de nota «Variëteit en waarborg», de richting aangegeven waarin wij op de vele ontwikkelingen in het onderwijs en in de samenleving willen reageren.

Voorop staat voor ons een *kwaliteit* van onderwijs voor iedereen. Het belang van kwalitatief goed onderwijs voor allen kan in het licht van een toenemend belang van kennis voor ons land nauwelijks worden overschat.
De zorg voor een goede kwaliteit van het onderwijs is een *gezamenlijke verantwoordelijkheid* van burgers, instellingen en overheid. Daarbij speelt iedere partij de rol die samenhangt met zijn positie. Wij leggen voor de

[1] 21 september 1999.

toekomst een sterkere nadruk op de *zelfregie* van de individuele onderwijsinstelling en van de bestuurlijke samenwerkingsverbanden van instellingen.

De instellingen zelf zijn verantwoordelijk voor de invulling van de kwaliteit van hun onderwijs. Dat is in de onderwijswetgeving voor alle sectoren van het onderwijs vastgelegd. Die verantwoordelijkheid geldt voor het realiseren van de wettelijke opdrachten voor het onderwijs, maar ook voor het realiseren van de eigen opdrachten die instellingen zich stellen. Zij formuleren hun opvattingen over wat goed onderwijs is, actualiseren deze voortdurend in overleg met de deelnemers aan hun onderwijs en met betrokkenen van buiten de instelling. Wij willen instellingen stimuleren deze eigen verantwoordelijkheid zo goed mogelijk waar te maken.

De overheid neemt in deze visie geen afwachtende houding aan. Zij is mede verantwoordelijk voor het realiseren van goed onderwijs door de instellingen. Vooraf zorgt de overheid uiteraard voor bekostiging en regelt zij hoofdzaken voor de taken en werkwijzen van de instellingen zoals vakken, kerndoelen, examens, eindtermen. Er wordt ook een stimulerend beleid gevoerd voor het leraarschap, een van de belangrijkste voorwaarden voor kwalitatief goed onderwijs.
Wij willen in de te ontwikkelen Toezichtswet de aspecten vastleggen van de schoolprestaties waarop de inspectie zich bij haar beoordeling zal richten. Dit zijn de zogenoemde kwaliteitskenmerken; dat wil zeggen de door regering en parlement – namens de Nederlandse samenleving – relevant geachte aspecten van kwalitatief goed onderwijs. Het gaat ons er verder om een systeem in te richten waarbinnen deze «algemene beginselen» van kwalitatief goed onderwijs – in debat met veld en samenleving – op een integere, transparante en betrouwbare wijze worden uitgewerkt.

Het toezicht-nieuwe-stijl moet, zoals in het Regeerakkoord is overeengekomen, leiden tot een onafhankelijk oordeel over de kwaliteit van het onderwijs op het niveau van een instelling en op landelijk niveau. In de volgende paragraaf wordt op deze kwaliteitsbeoordeling nader ingegaan.

3. KWALITEIT IS EEN KWESTIE VAN OORDEEL

Kwaliteitsbeoordeling

Wij gaan ervan uit dat elke instelling zich inspant om zo goed mogelijk onderwijs te bieden aan haar leerlingen en studenten. Het is voor elke instelling en voor haar «afnemers» en omgeving van groot belang *inzicht* te hebben in wat zij aan kwaliteit weet te bereiken. Ook haar positie ten opzichte van andere instellingen is daarbij van belang. Een professioneel en onafhankelijk oordelende inspectie die de instelling op dit punt van betrouwbare feedback voorziet, is hierbij wezenlijk.

Het kabinetsvoorstel beoogt dat de inspectie de kwaliteit van het onderwijs aan elke instelling regelmatig *beoordeelt* en dat oordeel openbaar maakt. Zonder beoordeling is over kwaliteit moeilijk te spreken. Door het geven van een oordeel maakt de inspectie het gesprek over kwaliteit en verdere ontwikkeling ervan mogelijk. De inspectie vervult daarmee een brugfunctie tussen instellingen en leraren aan de ene kant en ouders en deelnemers aan de andere kant. Dat geldt ook voor de communicatie tussen de minister en het parlement.
De inspectiebeoordeling van individuele instellingen biedt waardevolle informatie aan de ouders en deelnemers en kan hun positie bij de keuze voor een instelling en de kwaliteitsbewaking van de gekozen instelling versterken. Voor de instelling zelf en de leraren is van belang dat het

oordeel over een individuele school wordt gegeven in relatie tot de prestaties van vergelijkbare scholen en het landelijke gemiddelde. Door haar overzicht over het gehele onderwijs is de inspectie bij uitstek geschikt om een instelling inzicht te geven over de plaats die deze instelling in het totale spectrum van het onderwijs inneemt. Ook kan worden aangegeven of die plaats zich bevindt binnen een – naar Nederlandse verhoudingen – redelijk te achten bandbreedte. De inspectie houdt bij haar beoordeling rekening met mogelijkheden en onmogelijkheden die bijvoorbeeld zijn gerelateerd aan de samenstelling van het leerlingbestand en de omvang van de instelling.
Wat het landelijk niveau betreft, stelt de inspectie op basis van de individuele kwaliteitsbeoordelingen een verslag op van de staat van het onderwijs, zodat de minister en het parlement daarover kunnen spreken. In het Onderwijsverslag worden immers generaliserende uitspraken gedaan over categorieën van instellingen.
In «Variëteit en waarborg» is al aangegeven dat in de sectorwetten zal worden bepaald dat elke onderwijsinstelling periodiek een door de inspectie gemaakte dan wel geverifieerde beoordeling krijgt van de kwaliteit van het onderwijs. Die kwaliteitsbeoordeling geschiedt aan de hand van in een Toezichtswet op te nemen kenmerken van kwaliteit. De inspectie blijft daarnaast het toezicht uitoefenen op de naleving van de wettelijke voorschriften voorzover dit niet in de kwaliteitsbeoordeling op grond van de kwaliteitskenmerken kan worden meegenomen.

Proportionaliteit

De inspectie sluit bij de kwaliteitsbeoordeling zoveel mogelijk aan bij de eigen kwaliteitszorg van de instelling. De inspectie concentreert zich bij de kwaliteitsbeoordeling op de kwaliteitskenmerken en op de verbeterpunten die de instelling zich zelf heeft gesteld naar aanleiding van het vorige inspectiebezoek dan wel naar aanleiding van de uitkomsten van de eigen kwaliteitszorg.
Het in de beleidsnota geïntroduceerde begrip «proportionaliteit» moet de toezichthouder in staat stellen de kwaliteit van de afzonderlijke instelling te plaatsen in de context van het Nederlandse onderwijs en de maatschappelijke omstandigheden. Daar waar een instelling op het punt van het zichtbaar maken van die kwaliteit nog weinig bekwaam is, moet de toezichthouder dat kunnen doen. Altijd zal een externe toezichthouder het eigen oordeel van een instelling moeten kunnen wegen en van commentaar voorzien. Dit geeft een krachtige feedback aan de verantwoordelijke onderwijsinstelling en bevordert de leerprocessen van onderwijsinstellingen zelf. Het onafhankelijk oordeel dat de instelling zich zodoende verwerft, maakt het ook derden mogelijk daar alle vertrouwen in te stellen.

Waar de instelling zelf, eventueel samen met andere instellingen, voorziet in regelmatige beoordeling van haar kwaliteit, zal de inspectie daar gebruik van maken. De beoordeling van de inspectie is dan meer gericht op de wijze waarop die eigen beoordeling is uitgevoerd; of dit is gebeurd met behulp van externe deskundigen en op welke kwaliteitsaspecten en met welke maatstaven de beoordeling heeft plaatsgevonden. Afhankelijk daarvan zal de inspectie beslissen of het nodig is nog aanvullend onderzoek te verrichten of dat zij voor haar beoordeling volledig uit kan gaan van de uitkomsten van de zelfevaluatie van de instelling.
De inspectie respecteert bij haar kwaliteitsbeoordeling het eigen beleid van een instelling. Dat geldt in elk geval voor die aspecten die raken aan de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van onderwijs. Levensbeschouwelijke elementen van het onderwijs worden niet in de beoordeling betrokken. Het spreekt voor zich dat wij juist waar het gaat om het pedagogisch en didactisch handelen van een instelling, een grote mate van variëteit voorstaan. Elke onderwijsinstelling kiest een eigen profiel en de

inspectie moet dat kiezen juist door het geven van feedback stimuleren. In de te ontwerpen Toezichtswet zullen hiervoor waarborgen worden opgenomen.
De inspectie richt zich in haar rapportage tot de instelling; zij houdt de instelling als het ware een spiegel voor. De rapportage komt in een zorgvuldige en tevoren bekend gemaakte procedure tot stand. Daarin past uiteraard hoor en wederhoor.
De inspectie stelt haar rapport vast. Dan volgt een periode van vier weken, die onder andere is bedoeld om de instelling in de gelegenheid te stellen haar eigen opvatting te leggen naast het inspectie-oordeel. Ook kan zij aangeven op welke wijze zij met het oordeel omgaat.
Na het verstrijken van deze periode maakt de inspectie het rapport via het internet openbaar. Ook zijn de rapporten op aanvraag te verkrijgen zoals is bepaald in de Wet openbaar bestuur.

Gevolgen kwaliteitsbeoordeling

Als de inspectie bij de kwaliteitsbeoordeling aan de hand van de kwaliteitskenmerken constateert dat de instelling – vergeleken met andere instellingen – beneden de maat presteert, wordt ervan uitgegaan dat de instelling zelf op basis van de beoordeling maatregelen neemt om tot verbeteringen te komen. Omdat het inspectierapport openbaar is, kunnen ouders en deelnemers daar een belangrijke inbreng bij hebben.
De inspectie maakt in haar oordeel duidelijk of er eventueel sprake is van niet voldoen aan de deugdelijkheidseisen, zodat de instelling weet hoeveel beleidsruimte zij heeft bij het plannen van verbeteringen. De inspectie bezoekt de instelling op korte termijn opnieuw om de resultaten van de getroffen maatregelen te beoordelen.
Wanneer in uitzonderlijke gevallen de communicatie tussen instelling en inspectie geen perspectief meer biedt en een instelling nog altijd onvoldoende presteert, dan informeert de inspectie de minister daarover. De minister beslist op advies van de inspectie over te nemen bestuurlijke initiatieven. Hij beschikt daartoe over verschillende mogelijkheden: bestuurlijke acties (overleg, ondersteuning e.d.) en soms ook bestuurlijke sancties (inhouden van bekostiging, van erkenning e.d.).

Als het gaat om niet voldoende resultaten op punt van de *kwaliteitskenmerken,* zal de minister met deze instelling overleg plegen om tot een vorm van ondersteuning te komen. Hij kan de instelling bijvoorbeeld middelen toekennen voor het aanstellen van tijdelijke extra formatie als dit door alle betrokkenen noodzakelijk wordt geacht voor het oplossen van de door de inspectie gesignaleerde problemen.
Alléén in het geval dat de inspectie heeft geconstateerd dat de instelling niet voldoet aan de wettelijke *deugdelijkheidseisen,* heeft de minister, naast de bestuurlijke acties, ook de beschikking over bestuurlijke sancties, i.c. bekostigingssancties.

4. DEUGDELIJKHEID EN KWALITEIT

Uitgangspunt

De Onderwijsraad stelt dat de wetgever terughoudend moet zijn in het opnemen van eisen van deugdelijkheid in de wet. De wetgever zou daartoe alleen moeten besluiten als aangetoond is dat aan vier zware criteria is voldaan: noodzakelijkheid, stabiel maatschappelijk draagvlak, wetenschappelijk draagvlak en de vrijheid van richting onaangetast laten (blz. 54 van het advies).
Wij zijn het met de Onderwijsraad eens dat het stellen van deugdelijkheidseisen terughoudend moet gebeuren. De mogelijkheden

om met vooraf gestelde gedetailleerde regels wenselijk geachte kwaliteit af te dwingen zijn immers beperkt. Het uniform werkende instrument van wettelijke voorschriften kent zijn grenzen; met dergelijke voorschriften kunnen wel doelstellingen voor het onderwijsproces en randvoorwaarden voor de bekostiging van instellingen worden gegeven, maar kunnen niet de wenselijk geachte resultaten worden bereikt. Vergroting van het aantal wettelijke voorschriften met betrekking tot de gewenste resultaten leidt niet tot verhoging van die resultaten. Bovendien is het niet effectief om voortdurend alle instellingen aan te spreken via algemene regels als via het toezicht stimulans gegeven kan worden waar dat nodig is.
Ons *uitgangspunt* is dat de samenleving meer vertrouwen kan stellen in algemene en globale regels (vooraf te stellen) als door middel van toezicht (achteraf uit te voeren) inzicht wordt gegeven in de gerealiseerde kwaliteit binnen het gegeven kader. Dit uitgangspunt leidt tot een opener en flexibeler systeem, waarin uiteindelijk instellingen meer mogelijkheden hebben om een eigen invulling van kwalitatief goed onderwijs te realiseren.

Deugdelijkheidseisen

Deugdelijkheidseisen geven de algemene doelstellingen van het onderwijsproces aan die elke onderwijsinstelling moet moet bereiken, maar zij zeggen weinig over wat er uiteindelijk in individuele instellingen wordt bereikt. Alle instellingen kunnen en zullen derhalve aan de deugdelijkseisen moeten voldoen, maar dat gaat met grote verschillen in uitkomsten gepaard. Dat is onvermijdelijk en noodzakelijk voor dynamiek en ontwikkeling. Instellingen zijn verantwoordelijk voor het realiseren van hoogwaardige kwaliteit, gevarieerde kwaliteit, maar wel allemaal goed genoeg: variëteit én waarborg.

De wettelijke deugdelijkheidseisen gelden voor alle instellingen in een sector gelijkelijk. Ze zijn gericht op verschillende aspecten van het onderwijsproces. Zo geven ze bijvoorbeeld regels voor:

a) de randvoorwaarden waaraan het onderwijsproces moet voldoen: «Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat de leerlingen in de eerste 4 schooljaren ten minste 3520 uren onderwijs en in de laatste 4 schooljaren ten minste 4000 uren onderwijs ontvangen» (artikel 8 lid 7a van de Wet op het Primair onderwijs)
b) het waarborgen van rechten van de onderwijsdeelnemers: «het bevoegd gezag van een school legt elke twee jaar in een reglement, leerlingenstatuut genaamd, de rechten en plichten van de leerlingen vast» (artikel 24g van de Wet op het voortgezet onderwijs);
c) een goede voorbereiding van onderwijsdeelnemers op de samenleving waarin zij zich een positie zullen verwerven: «het onderwijs gaat er mede vanuit dat de leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving» (artikel 8, derde lid, van de Wet op het primair onderwijs) en «het openbaar onderwijs draagt bij aan de ontwikkeling van de deelnemers met aandacht voor de levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden zoals die leven in de Nederlandse samenleving en met onderkenning van de verscheidenheid van die waarden» (artikel 1.3.7 van de Wet educatie en beroepsonderwijs);
d) de inrichting van de eigen kwaliteitszorg: «het instellingsbestuur (...) draagt er zorg voor dat, zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen, wordt voorzien in een regelmatige beoordeling, mede door onafhankelijke deskundigen, van de kwaliteit van de werkzaamheden van de instelling» (artikel 1.18, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek).

De bestaande deugdelijkheidseisen zijn in de loop van de tijd incrementeel tot stand gekomen. Zo zijn van oudsher regels gesteld aan leertijd en

aan bevoegdheid van leraren. Kerndoelen, de multiculturele samenleving en kwaliteitszorg zijn betrekkelijk nieuwe wettelijke deugdelijkheidseisen. Er zullen waarschijnlijk maar weinig aspecten van het onderwijs zijn, ook in de huidige regelgeving, die tegelijkertijd en volledig aan alle vier de zware voorwaarden van de Onderwijsraad voldoen. Ook dat is aanleiding tot terughoudendheid.

Een andere benadering

In «Variëteit en waarborg» geven wij aan dat wij een andere benadering kiezen: een wettelijk kader voor instellingen in de vorm van deugdelijkheidseisen vooraf en een onafhankelijke inspectie die een beter inzicht geeft in de resultaten achteraf. Het wettelijk kader dient de kwaliteitskenmerken aan te geven, dat wil zeggen de aspecten van de door de instelling gerealiseerde kwaliteit waarop de inspectie zich bij de beoordeling zal richten. De wet zal dan ook de regeling bevatten van een systeem waarbinnen de inspectie deze kenmerken op gerespecteerde, betrouwbare, geldige en liefst door het veld gedragen wijze operationaliseert en actualiseert (het toetsingskader).
Het toezicht door de onafhankelijke inspectie moet zó worden ingericht dat instellingen instrumenten aangereikt krijgen om zelf zo veel mogelijk kwaliteit te realiseren. In alle onderwijswetten wordt al een kwaliteitsconcept gehanteerd; er wordt ook aan alle onderwijsinstellingen gevraagd die kwaliteit zichtbaar te maken (schoolgids, kwaliteitszorgverslag, visitaties etc.), zowel naar de intenties als naar wat er van gerealiseerd wordt.

Kwaliteitskenmerken

Kwaliteitskenmerken hebben betrekking op het geheel van het onderwijs dat een instelling realiseert, binnen de doelstellingen en voorwaarden die de instelling en de wetgever stellen. Bij de kwaliteitsbeoordeling bekijkt de inspectie dus niet alleen of de instelling de wettelijke deugdelijkheidseisen naleeft, maar bekijkt zij ook wat de instelling «direct in samenhang daarmee» en «daarnaast» weet te realiseren. De inspectie kijkt naar de naleving van de wettelijke voorschriften door de instelling en daarnaast naar de door de instelling gerealiseerde kwaliteit aan de hand van de wettelijke kwaliteitskenmerken.
Om duidelijk te maken wat wij onder kwaliteitskenmerken verstaan, hebben wij in de nota «Variëteit en waarborg» per sector een aantal voorbeelden van kwaliteitskenmerken genoemd. Twee ervan werken we in dit kader verder uit. Het eerste voorbeeld betreft een kwaliteitskenmerk dat direct van een deugdelijkheidseis is af te leiden; het tweede voorbeeld betreft een aspect van de kwaliteit van onderwijs dat niet direct tot een deugdelijkheidseis is te herleiden.

Een voorbeeld van een kwaliteitskenmerk voor de beoordeling van wat de instelling direct in samenhang met een deugdelijkheidseis heeft gerealiseerd, is *de leertijd.*
De inspectie gaat in het primair onderwijs na of wordt voldaan aan de eis van deugdelijkheid dat leerlingen ten minste 3250 uren in de eerste vier schooljaren en 4000 uren in de laatste vier schooljaren onderwijs ontvangen. Daarbij bekijkt zij ook hoe effectief de beschikbare leertijd in de praktijk wordt benut, of er voldoende tijd voor de leerlingen is om zich het leerstofaanbod eigen te maken. Dit doet zij bijvoorbeeld door te bezien of de school voldoende onderwijstijd heeft gepland, of onnodig tijdverlies wordt tegengegaan en of de leraren de geplande onderwijstijd effectief en efficiënt benutten.

Een voorbeeld van een kwaliteitskenmerk voor de beoordeling van wat de instelling naast de deugdelijkheidseisen, maar wel ingaand op een maatschappelijke behoefte heeft gerealiseerd, is *het pedagogisch klimaat*. De inspectie bekijkt in het primair onderwijs in hoeverre het onderwijsproces erop is gericht een veilige en stimulerende leeromgeving voor de leerlingen te bieden. Dit doet zij bijvoorbeeld door te bezien of er op de school duidelijke omgangsregels voor zaken als het voorkomen van pestgedrag zijn afgesproken. Ook kijkt de inspectie naar het hanteren van deze regels door de leraren, naar het bevorderen van onderling respect, naar het stimuleren van leerlingen bij hun ontwikkeling naar eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid.

Tot zover deze twee voorbeelden. Het zijn nadrukkelijk voorbeelden van mógelijke uitwerkingen in het toetsingskader. Hierna wordt ingegaan op de wijze waarop het toetsingskader tot stand wordt gebracht en wie daarbij worden betrokken.

Uitwerking van de kenmerken

De inspectie zorgt ervoor dat de kenmerken worden uitgewerkt tot een toetsingskader, dat tot stand komt binnen procedurele voorschriften die de wetgever in de Toezichtswet bepaalt. Kenmerk van die procedure vormen eisen van zorgvuldigheid, wetenschappelijke en praktische verantwoording en openbaarheid. In het toetsingskader wordt als het ware de ervaringskennis neergeslagen van de inspectie en van andere betrokkenen bij het onderwijs. Het gaat erom een specificatie te bepalen die actueel is en actueel gehouden wordt. Dit is dus in essentie een dynamisch en professioneel proces. Een dergelijke benadering past goed bij verantwoordelijke en in toenemende mate professioneel geleide instellingen.
In onze visie spelen verschillende bij het onderwijs betrokken partijen een belangrijke rol bij het uitwerken van de kwaliteitskenmerken tot het toetsingskader. Wij denken dan aan de deelnemers aan onderwijs, de afnemers van onderwijs (kan dus ook het vervolgonderwijs zijn), de beroepsgroep van leraren en de gemeenten (voor zover het gaat om aan de gemeenten opgedragen taken). Bij het uitwerken van de kwaliteitskenmerken tot een toetsingskader zou het accent moeten liggen op de wisselwerking tussen inspectie en onderwijsveld, meer dan tussen minister en inspectie.
Het is voor het draagvlak in het onderwijsveld van groot belang dat de betrokkenen bij het onderwijs zelf bijdragen aan het toetsingskader. Wij willen daarin verder gaan dan alleen passieve consultatie over een vooraf door de inspectie ontwikkeld kader. Wij willen de inspectie door middel van procedurele voorschriften verplichten het maximale te doen toetsingskaders met de betrokkenen samen te ontwikkelen. Het vaststellen ervan door de inspectie is dan in feite een codificatie van overeenstemming over een kader dat betrokkenen zelf mede hebben ontwikkeld. Het commitment van de betrokkenen met het toetsingskader kan daardoor sterker zijn. De consensus die de betrokkenen uit eigen ervaring onderling bereiken over bijvoorbeeld de effectiviteit van een bepaalde didactische aanpak, is belangrijker dan de eis van wetenschappelijke onomstredenheid die de Onderwijsraad stelt. Ook wordt zo tegemoet gekomen aan een ander bezwaar van de Onderwijsraad, dat het vaststellen van het toetsingskader en het hanteren ervan volledig in één hand ligt.

Langere termijn

De Onderwijsraad stelt voor de bestaande deugdelijkheidseisen periodiek te evalueren met inschakeling van deskundigen en andere betrokkenen. Wij sluiten ons daar graag bij aan. Mede op grond van ervaring met de

Toezichtswet wordt opnieuw bekeken of de deugdelijkheidseisen in de sectorwetten moeten worden aangepast. Dat kan enerzijds leiden tot een heroverweging en vereenvoudiging inhouden, maar ook kan worden bezien of wellicht andere wettelijke eisen gewenst zijn. Ook het belang om te komen tot deregulering van de onderwijswetgeving is hierbij een factor van betekenis.
De hier voorgestelde benadering zien wij als een voorwaarde om te komen tot een verantwoorde vorm van vermindering van de regulering vooraf, waardoor instellingen nog meer hun eigen verantwoordelijkheid kunnen beleven en daarop ook aanspreekbaar zijn. In die zin is «Variëteit en waarborg» voorwaardelijk voor verdere autonomie van instellingen.

Conclusie

Samenvattend zijn de belangrijkste verschillen tussen deugdelijkheidseisen en kwaliteitskenmerken de volgende.

a) Deugdelijkheidseisen hebben betrekking op doelstellingen en voorwaarden vooraf; kwaliteitskenmerken hebben betrekking op de resultaten die de instelling bereikt. De kwaliteitskenmerken zijn dus criteria voor beoordeling van het feitelijk gerealiseerde onderwijs, de realisatie van wettelijke deugdelijkheidseisen daarbij inbegrepen.
b) Deugdelijkheidseisen zijn gericht tot de instellingen: het zijn voorwaarden waaraan instellingen moeten voldoen willen zij voor bekostiging in aanmerking komen. Kwaliteitskenmerken zijn gericht tot de inspectie: zij dienen als leidraad bij de kwaliteitsbeoordeling en geven aan waar de inspectie bij die beoordeling op moet letten.
c) Overtreding van de deugdelijkheidseisen kan in uiterste instantie leiden tot het opleggen van een bekostigingssanctie. Een negatief oordeel over de kwaliteitskenmerken, voor zover deze niet de realisatie van de wettelijke deugdelijkheidseisen betreffen, kan niet leiden tot een bekostigingssanctie, maar wel tot een andere bestuurlijke actie als overleg, extra ondersteuning e.d. Uiteindelijk is de openbaarmaking van het inspectieoordeel de belangrijkste prikkel voor de instelling om zich op deze punten goed te verantwoorden naar de ouders en deelnemers.

Zodoende vormen de voorstellen in «Variëteit en waarborg» een complementaire benadering van universele eisen vooraf en dynamische feedback achteraf met een eigen verantwoordelijkheid van de instellingen. Zo wordt variëteit uitdrukkelijk behouden en bevorderd, worden instellingen gestimuleerd tot het best mogelijke, wordt de eigen verantwoordelijkheid van de instelling volledig gerespecteerd en wordt een effectieve invulling gegeven aan toezicht vanwege de overheid.

5. TOEZICHT EN VRIJHEID VAN ONDERWIJS

Uitgangspunt

De Onderwijsraad wil dat het toezicht alleen betrekking heeft op de deugdelijkheidseisen. De raad wijst er onder andere op dat een andere aanpak niet past binnen de huidige juridische kaders. Het lijkt erop dat hij het toezicht van de overheid in feite gelijk stelt met controle van de wettelijke voorschriften.
Het onderwijstoezicht is vanouds een toezicht dat niet primair is gericht op opsporing van tekortkomingen en opleggen van sancties, maar vooral op inzicht in wat instellingen presteren en op het stimuleren van kwaliteit. In het verlengde daarvan hebben wij in de nota «Variëteit en waarborg» om verschillende redenen bewust gekozen de vooraf te stellen eisen aan het onderwijs niet uit te breiden.

Met de Onderwijsraad vinden wij dat het nieuwe toezichtsarrangement uitgewerkt moet worden in een Toezichtswet. Daarin krijgen alle taken en bevoegdheden van de inspectie hun plaats, met nadere waarborgen voor de wijze waarop zij haar taken uitvoert en de nodige procedurele kaders. Zo'n wet geeft parlement en samenleving een overzichtelijk beeld van alle relaties en verantwoordelijkheden.
Uitgangspunt van de wet is en blijft de *verantwoordelijkheid van de minister* voor het onderwijsbestel en de deugdelijkheid en kwaliteit van het onderwijs dat daarbinnen wordt geleverd. Het gaat erom deze verantwoordelijkheid op een hedendaagse manier onder de huidige, sterk gewijzigde maatschappelijke en bestuurlijke omstandigheden duurzaam te kunnen waarmaken. De autonomie van de instellingen vraagt om een onafhankelijk en effectief toezichtssysteem, waarin niet alleen controle van wettelijke voorschriften centraal staat, maar tevens de zorg en verantwoordelijkheid voor kwaliteit tot uitgangspunt wordt genomen.
Het belang van een heldere en ondubbelzinnige formulering van een toezichtsbeleid begint – maar eindigt daar zeker niet mee – bij het vastleggen van hoofdlijnen en begrenzingen in wet- en regelgeving en in beleidsdocumenten.[1] Voor het beleidsterrein van het onderwijs geldt dit, gelet op de vrijheid van onderwijs, nog sterker. Wij vinden dan ook dat, om te voldoen aan de voorwaarden van artikel 23, tweede lid, van de Grondwet, de uitoefening van het toezicht op het onderwijs binnen wettelijke kaders geregeld moet worden.

De weg die wij hebben gekozen, krijgt een nieuw juridisch kader in de Toezichtswet, dat past binnen de kaders die artikel 23 van de Grondwet stelt.
Artikel 23, tweede lid, van de Grondwet biedt de waarborg voor de vrijheid van onderwijs: «het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid, (...)».
De Grondwet stelt geen eisen aan de taken van de inspectie. De wetgever heeft in de huidige onderwijswetten belangrijke uitwerkingen van deze taak geformuleerd.
Artikel 23, vijfde lid, van de Grondwet is gewijd aan de wettelijke regeling van de voorwaarden om voor gehele of gedeeltelijke bekostiging in aanmerking te komen: «de eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting».

Relatie tussen toezicht en deugdelijkheid/kwaliteit

Wij gaan niet mee in de visie van de Onderwijsraad, dat het tweede en vijfde lid van artikel 23 van de Grondwet zodanig zijn verbonden dat het toezicht alleen betrekking kan hebben op datgene wat vooraf in de wettelijke deugdelijkheidseisen is gesteld. Hiervoor is ook geen steun te vinden in eerdere toezichtsarrangementen noch in huidige wetsbepalingen.

Enkele voorbeelden daarvan zijn:
a) het niet-bekostigd onderwijs
   Er is voorzien in toezicht op het niet-bekostigd onderwijs. De onderwijswetgeving regelt het overheidstoezicht op de kwaliteit van het aangewezen onderwijs dat opleidt tot wettelijk erkende getuigschriften, terwijl aan dit onderwijs geen eisen zijn gesteld op grond van artikel 23, vijfde lid, van de Grondwet.
b) de stimuleringstaak
   Het bevorderen van de ontwikkeling van het onderwijs behoort van oudsher – sinds de Lager-Onderwijswet – tot de taken van de inspectie. In de huidige wetsbepalingen heeft deze taak nog steeds een plaats.[2]

[1] Zie de cheklist Holtslag, *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund,* p. 36 en p. 30.
[2] Artikel 5, tweede lid, onder c, van de Wet op het primair onderwijs; artikel 116, tweede lid, en artikel 128, tweede lid, onder c, van de Wet op het voortgezet onderwijs; artikel 5.2, tweede lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs; artikel 5.2, onder e, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderwijs.

Inzake deze taak bestaat er wettelijk geen rechtstreekse relatie met de eisen van deugdelijkheid.

c) de WPO en de WVO
In de Wet op het primair onderwijs is bepaald dat het bevoegd gezag eigen kerndoelen mag stellen als vervanging voor vastgestelde kerndoelen waartegen men «dringende bedenkingen» heeft. Deze eigen kerndoelen moeten wel aan de inspectie worden toegezonden. In de Wet op het Voortgezet Onderwijs lid 25 is een vergelijkbare bepaling opgenomen, op grond waarvan de minister toestemming kan geven voor een bijzondere inrichting van het onderwijs.

d) de WEB en de WHW
In de Wet educatie en beroepsonderwijs is expliciet gesteld dat de inspectie zich bij de uitoefening van het toezicht richt op de kwaliteit van de werkzaamheden van de instellingen: «Bij de uitoefening van het toezicht richt de inspectie zich op de kwaliteit van de werkzaamheden van de instellingen (...). Het toezicht omvat in elk geval het toezicht op de uitvoering door het bevoegd gezag van de kwaliteitszorg (...)» (artikel 5.2, eerste lid, van de WEB). In de WEB is dus door de wetgever duidelijk aangegeven dat het toezicht zich niet beperkt tot het (nalevings-)toezicht op vooraf gestelde wettelijke deugdelijkheidseisen. Dit begrip «kwaliteit» in de WEB is te beschouwen als een formeel kwaliteitsbegrip; het is niet materieel gemaakt door het opnemen van deugdelijkheidseisen in de wet. De instellingen geven daar zelf invulling aan in dialoog met hun omgeving, waaronder ook de inspectie. Eenzelfde formele inbedding van het kwaliteitsbegrip biedt de Wet op het hoger en wetenschappelijk onderwijs.

Ook zijn als gevolg van de wettelijke voorschriften tot decentralisatie van onderwijsbeleid naar gemeenten ingevolge de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht, hoofdstuk 5, toezichtsbevoegdheden toegevallen aan gemeentebesturen. Dat betreft de controle op de naleving van besluiten over huisvesting, onderwijsachterstandenbeleid en volwasseneneducatie.

De Onderwijsraad gaat in zijn visie ook voorbij aan de betekenis van artikel 23, vijfde lid, van de Grondwet als bepaling voor de wettelijke regeling van de voorwaarden om voor bekostiging in aanmerking te komen. De kwaliteitskenmerken zijn geen vooraf aan de onderwijsinstelling te stellen prestatie-eisen waarvan de bekostiging afhankelijk is. In deze kenmerken komt wel tot uitdrukking welke aspecten van de door de instelling geleverde prestaties de wetgever van belang acht als het gaat om de kwaliteitsbeoordeling van het gerealiseerde onderwijs. Maar het is de instelling zelf die binnen de wettelijke kaders de kwaliteit van haar onderwijs invult. Een onafhankelijke inspectie geeft de instelling inzicht waar zij in vergelijking met andere instellingen staat. In deze benadering past het dan ook niet om een bekostigingssanctie te treffen als de inspectie zou constateren dat een instelling niet in alle relevante opzichten – de kwaliteitskenmerken – kwalitatief goede prestaties levert.
De inzichten die de inspectie verschaft over aspecten van het onderwijs die buiten de directe deugdelijkheidseisen vallen, worden ook openbaar. Deze openbaarheid leidt ertoe dat de instelling eerder door ouders en deelnemers zal worden aangesproken op de oorzaken van de onvoldoende kwaliteit en de consequenties die zij aan een dergelijk inspectieoordeel verbindt. Het is die dialoog die wij willen bevorderen.

Een hedendaagse invulling

Wij staan een aanpak voor die een hedendaagse invulling biedt van grondwettelijke kaders, die aansluit bij een bredere gegroeide toezichtspraktijk. Uit bovenstaande voorbeelden blijkt dat de strikte koppeling die

de Onderwijsraad legt tussen toezicht en deugdelijkheidseisen, feitelijk ook in de huidige praktijk al niet bestaat.
Het grondwettelijk kader vraagt wel van ons dat wij een Toezichtswet ontwerpen waarin op zorgvuldige wijze wordt bepaald hoe inspectie-oordelen op basis van kwaliteitskenmerken tot stand komen en wat de gevolgen ervan mogen zijn.

De totstandkoming van de Toezichtswet is met name van belang voor de regeling van de volgende onderwerpen:

a) het vastleggen van de kwaliteitskenmerken.
   De kenmerken worden vastgelegd in de wet. De inspectie werkt volgens procedurele voorschriften de in de wet genoemde kenmerken uit en stelt deze als toetsingskader vast.
b) het geven van procedurele voorschriften
   Voor het operationaliseren van de kwaliteitskenmerken door de inspectie worden procedurele voorschriften gegeven. Voor de vormgeving ervan zal gebruik worden gemaakt van de aandachtspunten die de Onderwijsraad daarvoor heeft gegeven.
c) het geven van waarborgen
   Het proces van oordeelsvorming moet met procedurele en andere waarborgen worden omkleed. Bij het proces van verzameling en openbaarmaking van gegevens door de inspectie dienen procedurele regels in acht te worden genomen. Het gaat erom een goede wisselwerking tussen het oordeel van de inspectie en de visie van de instelling te verzekeren.
   In de Toezichtswet zal expliciet worden gewaarborgd dat de inspectie bij de uitoefening van haar taken en bevoegdheden de vrijheid van onderwijs tot vertrekpunt neemt. Vrijheid van onderwijs is het uitgangspunt voor de structuur die in de Toezichtswet wordt vervat. De wens tot autonomievergroting en terugdringen van centrale regelgeving ten gunste van een mee dynamisch systeem van kwaliteitszorg in het onderwijs getuigt juist van het respect voor dit fundamentele beginsel van het Nederlandse onderwijs.
d) de openbaarheid
   De rapporten van de inspectie hebben een openbaar karakter. Daarbij moet ook de relatie met de Wet openbaarheid van bestuur worden aangegeven.
e) de taakverdeling minister – inspectie
   De versterking van de positie van de inspectie omwille van een onafhankelijke oordeelsvorming (zoals in het Regeerakkoord opgenomen) vraagt een verheldering van de taakverdeling tussen de minister en de inspectie.

De wettelijke regeling van de toezichtsuitoefening door de inspectie, met name waar het de kenmerken voor kwaliteitsbeoordeling betreft, zal niet gedetailleerd en uitputtend zijn. De regeling van het toezicht zal daarom ruimte moeten bieden voor beleidsvorming, door de inspectie en door het veld, in reactie op ontwikkelingen die zich in de samenleving zullen voordoen. Centraal staat het stimuleren van een vruchtbare wisselwerking tussen de inspectie en de instellingen. De Toezichtswet zal hiervoor de kaders stellen.

6. WAARBORGEN VOOR DE KWALITEIT VAN HET TOEZICHT

Vertrouwen

Het is van het grootste belang dat de samenleving kan vertrouwen op het functioneren van het toezicht. Ook de Onderwijsraad bepleit waarborgen voor de professionaliteit van de inspectie en voor een faire procedure voor de instellingen.
Vertrouwen wordt verworven door deskundigheid, onafhankelijkheid en een goede taakuitoefening. Als er zodanige beoordelingsrapporten over de kwaliteit van het onderwijs verschijnen dat instellingen daarin goed inzicht krijgen en waar nodig tot verbetering en verdere ontwikkeling van hun onderwijs kunnen overgaan, zal het vertrouwen in de toezichthouder groeien.
Het is daarom goed om vooraf waarborgen aan te brengen die bevorderen dat zaken goed verlopen, dat de betrokken instellingen weten waar ze aan toe zijn, dat er fair wordt beoordeeld. Deze waarborgen moeten enerzijds door de wetgever worden meegegeven, anderzijds van de inspectie zelf komen.

Waarborgen

In de nota «Variëteit en waarborg» hebben we een aantal waarborgen genoemd. In deze beleidsreactie gaan wij hier uitgebreider op in.
Als waarborgen voor een adequaat en verantwoord functioneren van het nieuwe toezicht zien wij de volgende elementen:

a) De Toezichtswet
   Deze wet bevat de kenmerken van kwaliteit die de kaders van het toezicht vormen.
b) Het toetsingskader
   Het toetsingskader waarborgt dat de inspectie die zaken onderzoekt en beoordeelt die er voor de kwaliteit van het onderwijs werkelijk toe doen. De kenmerken van kwaliteit worden wettelijk vastgelegd; een aantal procedurele voorschriften bepaalt op welke wijze de inspectie te werk gaat bij het operationaliseren in het toetsingskader. Zoals hiervoor aangeduid is het onze bedoeling de direct bij het onderwijs betrokkenen actief aan het proces van totstandkoming te laten deelnemen.
c) De verantwoording aan de minister
   De inspectie verantwoordt zich jaarlijks aan de minister door middel van een verslag over de eigen kwaliteitszorg.
d) Een recht van hoor en wederhoor
   Instellingen krijgen altijd de gelegenheid hun opvattingen te geven over het inspectierapport vóór het rapport wordt vastgesteld.
e) Een klachtadviesprocedure
   De instellingen kunnen over de uitoefening van het toezicht een klacht indienen. Deze klachten worden behandeld door een commissie onder onafhankelijke leiding, die de inspecteur-generaal zal adviseren over te nemen beslissingen, e.e.a. conform de Algemene wet bestuursrecht. Ook hierover wordt de minister jaarlijks geïnformeerd.
f) De kwaliteitszorg van de inspectie
   De eigen kwaliteitszorg van de inspectie wordt geënt op de bestaande Nederlandse en Europese norm voor het functioneren van organisaties die inspecties en keuringen verrichten (de ISO 17 020). Onderdeel van deze normering is dat instellingen volgens gelijke maatstaven worden beoordeeld, dat rapportages aan hoge kwaliteitseisen voldoen en dergelijke. De inspectie stelt kwaliteitscriteria op die de inspecteurs hanteren bij onderzoeken, beoordelingen en rapportages. Ook stelt zij een gedragscode op voor het optreden van de inspecteurs.

Het inrichten van een kwaliteitszorgsysteem met de elementen zoals hier aangegeven, is voor het grootste deel de verantwoordelijkheid van de inspectie zelf. Zij maakt gedragscodes, kwaliteitscriteria, klachtenregeling en dergelijke goed kenbaar voor alle betrokkenen.

Zoals in de paragraaf over ministeriële verantwoordelijkheid wordt aangegeven, ziet de minister toe op de toepassing door de inspectie van de wettelijke uitgangspunten voor de werkwijze en de procedurele voorschriften ter operationalisering. Ook ziet hij toe op de kwaliteitsborging door de inspectie.

Raad van Advies

In de nota «Variëteit en waarborg» is gesteld dat er behoefte is aan een voorziening waarmee deskundigen toezicht houden op de toezichthouder. Daarbij is aangetekend dat dit een Raad van Advies of een Raad van Toezicht kan zijn.
Het voornemen is dat een Raad van Advies te laten zijn, in te stellen door de minister. Deze Raad van Advies zal bestaan uit drie onafhankelijke deskundigen op het gebied van onderwijs, kwaliteitszorg en toezicht.
Een dergelijke Raad van Advies staat de inspecteur-generaal bij. Deze raad adviseert aan de inspecteur-generaal over de correcte toepassing door de inspectie van de procedurevoorschriften uit de Toezichtswet omtrent de totstandkoming van toetsingskaders. In de richting van de inspectie kan de raad adviseren over de professionaliteit en kwaliteit van het toezicht. Daarmee wordt het maatschappelijk vertrouwen in het inspectietoezicht versterkt.
Jaarlijks rapporteert de Raad van Advies in samenvattende zin aan de minister. Wanneer de Raad van Advies daar tussentijds aanleiding toe ziet, kan hij zich ook direct tot de minister wenden.

7. DE ONAFHANKELIJKE OORDEELSVORMING DOOR DE INSPECTIE

In het Regeerakkoord 1999 is het streven neergelegd de positie van de inspectie te versterken omwille van een onafhankelijk oordeel. Een van de doelstellingen van de Toezichtswet is de taakverdeling tussen de minister en de inspectie bij de uitoefening van het toezicht te expliciteren. Wij hechten eraan om vooruitlopend op de wet in deze reactie uiteen te zetten wat, gegeven dit streven, de ministeriële verantwoordelijkheid voor het onderwijstoezicht omvat.

Het toezicht op het onderwijs wordt onder verantwoordelijkheid van de minister uitgeoefend door de inspectie van het onderwijs. Artikel 23 verplicht de minister namens de regering verslag te doen van de staat van het Nederlandse onderwijs. Beide uitgangspunten gelden onverkort voor de vernieuwing van het systeem van toezicht en kwaliteitszorg zoals wij dat voorstaan.
De taken van de inspectie worden bij de Toezichtswet aan haar geattribueerd. Daarmee vervalt niet de verantwoordelijkheid van de minister voor het toezicht, maar wel zijn bevoegdheid tot *uitoefening* van deze geattribueerde taken. Onafhankelijke oordeelsvorming vereist een inspectie die haar taken in professionele onafhankelijkheid uitoefent.
Attributie van taken aan ambtenaren doorbreekt de bestaande gezagsverhoudingen en politieke verantwoordelijkheden niet. Wel betekent wettelijke attributie dat de zakelijkheid en onafhankelijkheid van de inspectie in de behandeling van individuele gevallen is gewaarborgd. De minister blijft volledig verantwoordelijk en aanspreekbaar voor het toezicht tegenover

de Staten-Generaal, de inspectie moet de aanwijzingen van de minister opvolgen.
Een onverkorte toepassing van deze aanwijzingsbevoegdheid zou de strekking van het Regeerakkoord teniet doen. Dat de inspectie haar oordelen los van politiek-bestuurlijke en beleidsmatige overwegingen geeft, is inherent aan haar taakuitoefening als professionele en deskundige toezichthouder. Daarom zal de minister van deze bevoegdheid geen gebruik maken als het gaat om de wijze, de inhoud en de uitkomst van de kwaliteitsbeoordeling door de inspectie.
Het Onderwijsverslag – als oordeel van de inspectie over de algemene kwaliteit van het onderwijs in Nederland – en andere inspectierapporten worden direct en ongewijzigd door de minister aan de Staten-Generaal aangeboden, al dan niet vergezeld van zijn reactie. Dit is de uitwerking van de grondwettelijke opdracht dat de regering verslag doet over de staat van het onderwijs.

De onafhankelijkheid van de inspectie uit zich in de professionele beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs, gebaseerd op grondige kennis van het hele onderwijsveld, met al zijn richtingen en invullingen, en in de zelfstandige vastlegging van haar rapportages daarover. Daarbij heeft zij zich te houden aan de algemene regelgeving voor de overheid en de bijzondere regelgeving voor de toezichtsuitoefening.
De minister ziet, daarbij onder meer geïnformeerd door een Raad van Advies, toe op de toepassing door de inspectie van de voor haar geldende regelgeving. Indien de minister en de inspecteur-generaal van mening verschillen over de juiste toepassing van de wettelijke voorschriften voor die taakuitoefening, staan de minister de in een ambtelijke organisatie gebruikelijke middelen ter beschikking. Ook kan de minister wetswijzigingen of nieuwe wetgeving initiëren.

Waar de verdeling van taken van belang is voor de onderwijsinstellingen, wordt deze geëxpliciteerd in de Toezichtswet. De wetgever zal de taken en bevoegdheden van de inspectie bepalen en de uitgangspunten bieden voor haar werkwijze daarbij. Hij geeft waarborgen voor een goede toezichtsuitoefening en stelt de kwaliteitskenmerken vast aan de hand waarvan de inspectie de kwaliteit van het onderwijs zal beoordelen. Tevens geeft hij regels voor de openbaarmaking van deze oordelen en van het Onderwijsverslag.

De *minister* bepaalt het beleid inzake de toezichtsuitoefening in algemene zin en ziet toe op de naleving van de verplichtingen van de inspectie, zoals die uit de wetgeving voortvloeien. Hij neemt gezien de inspectieoordelen, indien hij daartoe aanleiding ziet, passende bestuurlijke initiatieven in de richting van de onderwijsinstellingen. Hij is verantwoordelijk voor de toezending van het Onderwijsverslag, eventueel vergezeld van zijn reactie, aan de Staten-Generaal.
De minister heeft de bevoegdheid de inspectie onderzoek op een specifieke instelling te laten verrichten. Daarbij blijft de onafhankelijke oordeelsvorming door de inspectie bewaard. Het is niet in overeenstemming met de strekking van het Regeerakkoord dat de beïnvloeding van de minister zich uitstrekt over de werkwijze, de inhoud en de uitkomst van de beoordeling. Hij kan er wel voor zorgen dát er wordt beoordeeld. Dat is ook noodzakelijk om bij ernstige signalen dat de kwaliteit van het onderwijs in het geding is, te kunnen inspelen op vragen uit de samenleving.

De *inspectie* draagt zorg voor een goede uitoefening van haar wettelijke taken en bevoegdheden: toezien op de naleving van de wettelijke voorschriften, beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs, de minister daarover gevraagd en ongevraagd rapporteren en het operationaliseren van de wettelijke kwaliteitskenmerken. Zij adviseert de

minister over het nemen van passende bestuurlijke initiatieven in de richting van de onderwijsinstellingen. Haar oordelen over de kwaliteit van het onderwijs zal zij openbaar maken via het Internet. Het Onderwijsverslag stelt zij zelfstandig vast.

De inspectie en de minister kennen ieder hun eigen taken als het gaat om het onderwijstoezicht. De wijze waarop de onafhankelijkheid van de inspectie, professioneel en organisatorisch, binnen het geheel van de ministeriële verantwoordelijkheid hier voor de komende jaren wordt voorgesteld, zien wij als een volgende fase in het proces dat is ingezet met de Regeling positie inspectie van het onderwijs[1].

[1] Regeling positie inspectie van het onderwijs, d.d. 15 december 1999.