

Vergaderjaar 2001–2002

**28 271**

## **Handhaving door rijksinspecties**

**Nr. 4**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 8 juli 2002

Op 21 maart jl. publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport *Handhaving door Rijksinspecties*. Dit rapport bevat de resultaten van onderzoek naar het handhavingsniveau en -beleid van acht rijksinspecties, waaronder de inspectie van het onderwijs (verder: inspectie).

#### **Bevindingen Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer heeft in het algemeen een positief beeld van de wijze waarop het toezicht door de inspectie wordt uitgeoefend. Zo beschikt de inspectie volgens de Algemene Rekenkamer over een adequaat overzicht van de wet- en regelgeving die ze moet handhaven, alsmede van de inspectie-objecten die onder haar toezicht staan. De inspectie heeft goed zicht op de naleving van wet- en regelgeving door de onderwijsinstellingen en voert een actief openbaarmakingsbeleid, waarin de door haar verzamelde informatie niet alleen voor onderwijsinstellingen inzichtelijk wordt gemaakt maar ook voor derden. Bij geconstateerde normafwijkingen maakt de inspectie een nadrukkelijke afweging of vervolgactiviteiten noodzakelijk zijn; daarbij heeft de inspectie een goed beeld van de mate waarin haar adviezen worden opgevolgd. De Algemene Rekenkamer waardeert voorts positief dat de inspectie periodiek aan de minister rapporteert over de door haar te verrichten en verrichtte activiteiten alsmede over de staat van het onderwijs.

Het rapport van de Algemene Rekenkamer bevat tevens een aantal bevindingen ter verbetering van het onderwijstoezicht. Zo constateert de Algemene Rekenkamer dat de inspectie haar beleid om melding te maken van de termijn waarop een vervolgactie zal plaatsvinden, ten tijde van het onderzoek niet in alle gevallen navolgde. Daarnaast kan volgens de Algemene Rekenkamer in de door de inspectie gehanteerde toezichtskaders meer duidelijkheid worden geboden over het handhavingsniveau van wettelijke bepalingen. Op basis van een risico-analyse kan de inspectie haar werkzaamheden prioriteren en haar capaciteitsinzet bepalen. Net als

voor andere Rijksinspecties loont het volgens de Algemene Rekenkamer voor de inspectie om na te gaan of het eigen handhavingsbeleid daadwerkelijk effectief is.

### **Aanvullende reactie**

In aanvulling op mijn reactie ten tijde van de bestuurlijke reactiefase van het onderzoek, volgt hier mijn reactie op het Rekenkamerrapport in het licht van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) en de wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) ter invoering van accreditatie in het hoger onderwijs, welke onlangs door de Eerste Kamer zijn aanvaard.

In de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) zijn op eigentijdse wijze de verantwoordelijkheden en taken van de inspectie vastgelegd in relatie tot de toegenomen en in de toekomst verder toe te nemen ruimte voor onderwijsinstellingen om verantwoordelijkheid te dragen voor de kwaliteit van het onderwijs. De bewaking van de onderwijskwaliteit begint daarom bij de onderwijsinstellingen zelf. Deze kunnen gebruik maken van instrumenten als intern toezicht en zelfevaluatie, zo nodig aangevuld met horizontaal toezicht in de vorm van bijvoorbeeld een visitatiecommissie of certificering. Het is essentieel dat onderwijsinstellingen de resultaten en kwaliteit van het onderwijs inzichtelijk maken voor belanghebbenden. Hierbij dienen onderwijsinstellingen aanspreekbaar te zijn voor vragen en signalen van belanghebbenden met betrekking tot relevante kwaliteitsaspecten.

### **Inspectietoezicht in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en de bve-sector**

Het inspectietoezicht wordt complementair op de eigen kwaliteitsbewaking van onderwijsinstellingen ingericht; intern toezicht en zelfevaluatie door onderwijsinstellingen zijn primair het aangrijpingspunt voor toezicht door de inspectie op grond van de WOT. De inspectie heeft hierbij tot taak om de zelfevaluatie van de instelling te toetsen en aan te vullen met eigen steekproeven. Daarbij richt de inspectie zich niet alleen op de handhaving van de deugdelijkheidseisen, maar ook op aspecten van kwaliteit<sup>1</sup>. Naarmate de kwaliteit op een instelling beter is gewaarborgd, zal de inspectie minder intensief toezicht hoeven uit te oefenen. Door dit proportionele toezicht wordt de basiskwaliteit gewaarborgd en de kwaliteit zo veel mogelijk gestimuleerd tot een optimaal niveau. Bij de beoordeling van de kwaliteit van de onderwijsleerresultaten weegt de inspectie de uitgangspositie van leerlingen mee. Alleen zo kan immers de toegevoegde waarde van een school op faire wijze worden vergeleken en beoordeeld. Onder toegevoegde waarde wordt verstaan datgene wat leerlingen door middel van onderwijs op school aan kennis, vaardigheden en houdingen hebben geleerd. De inspectie doet dit door de gemiddelde leerprestaties te vergelijken van scholen die een vergelijkbare leerlingenpopulatie hebben. De samenleving wordt een brede kijk op de onderwijskwaliteit geboden via publicaties van de onderwijsinstellingen en de complementaire rapportages van de inspectie (periodieke schoolrapporten, jaarlijks Onderwijsverslag).

Indien onverhoopt uit onderzoek van de inspectie een redelijk vermoeden voortvloeit dat de kwaliteit tekortschiet, zal de inspectie nader onderzoek instellen, waarbij tevens de oorzaken van de tekortkomingen worden onderzocht. In het geval de inspectie naar aanleiding van dat onderzoek oordeelt dat de kwaliteit tekortschiet, verricht ze onderzoek naar de kwaliteitsverbeteringen die de onderwijsinstelling heeft gerealiseerd. Met betrekking tot de onderzoeksfrequentie zal de inspectie – in lijn met de

---

<sup>1</sup> In het po en vo: de leerresultaten, het leerstofaanbod, de leertijd, het pedagogisch klimaat, het didactisch handelen van de leraren, de leerlingenzorg en de inhoud, het niveau en de uitvoering van toetsen, tests, opdrachten en examens (zie art. 10 WOT).

WOT en het amendement van het lid Lambrechts c.s. – haar onderzoek laten bestaan uit een jaarlijks bezoek aan de onderwijsinstelling in combinatie met een driejaarlijks kwaliteitsonderzoek voor de kwalitatief goede scholen. Andere onderwijsinstellingen worden vaker bezocht, bijvoorbeeld in het kader van regulier kwaliteitsonderzoek of in het kader van nader onderzoek of onderzoek naar een verbetertraject van de onderwijsinstelling. Conform de WOT en in lijn met de recent geformuleerde aanbeveling van de Algemene Rekenkamer zal de inspectie altijd een termijn aangeven voor het (nadere) onderzoek. Deze termijn hangt vanzelfsprekend af van de omvang en aard van de verbeteracties die de instelling moet verrichten. Indien op enig moment blijkt dat de kwaliteit ernstig of langdurig tekortschiet, zal de inspectie dat onder mijn aandacht brengen. De WOT biedt mij nu de mogelijkheid om in deze situatie stimuleringsmaatregelen te treffen, waarbij meerdere partijen de krachten bundelen om de kwaliteit op het gewenste niveau te brengen. Ik zal niet aarzelen waar mogelijk hiervan gebruik te maken. Momenteel is overleg gaande met de onderwijsorganisaties (besturenorganisaties, vakorganisaties en schoolleidersorganisaties) over de aanpak van scholen die langdurig zeer zwak presteren. Inzet is om gezamenlijk deze scholen zo snel mogelijk er weer bovenop te helpen. Afhankelijk van de gesignaleerde knelpunten hebben diverse betrokkenen (school, bestuur, inspectie, onderwijsorganisatie en overheid) een verantwoordelijkheid in de aanpak. Dit najaar zal ik de Kamer informeren over de uitwerking van de gewenste stimuleringsmaatregelen. De sectorwetten bieden mij daarnaast de mogelijkheid om sancties te treffen in geval de inspectie oordeelt dat weten regelgeving niet wordt nageleefd. Dit najaar zal ik de Kamer inlichten over de wijze van sanctionering binnen de setting van de WOT in situaties waarin wettelijke voorschriften niet worden nageleefd.

In het verlengde van de aanvaarding van de WOT zal de inspectie nieuwe toezichtskaders opstellen. Dit gebeurt in samenspraak met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen. Net als bij de huidige toezichtskaders wordt beoogd onderwijsinstellingen vooraf duidelijkheid te bieden in de wijze waarop de inspectie te werk gaat bij toezichtsactiviteiten. De wettelijke voorschriften die relevant zijn voor borging van de basiskwaliteit en de andere aspecten van kwaliteit worden op grond van de toezichtskaders meegenomen bij de periodieke kwaliteitsbeoordeling door de inspectie. Het is hierbij van belang op te merken dat voorzover bepalingen niet reeds worden meegenomen in de periodieke kwaliteitsbeoordeling, ze onderwerp zijn van incidenteel onderzoek door de inspectie. Incidenteel onderzoek geschiedt naar aanleiding van signalen die de inspectie ontvangt, en kan zowel op stelselniveau als op instellingsniveau plaatsvinden. De Kamer kan de nieuwe toezichtskaders dit jaar tegemoet zien. Bij nieuwe wet- en regelgeving wordt de inspectie zoals gebruikelijk betrokken bij de handhaafbaarheidstoets.

De afgelopen jaren is het fundament gelegd voor verdere vereenvoudiging van regelgeving. De mogelijkheden hiervoor heb ik uiteengezet in een notitie die in november 2001 aan de Kamer is gezonden. Ik ben voornemens de deugdelijkheidseisen in de toekomst vorm te geven door middel van algemene beginselen van onderwijskwaliteit, waarover achteraf rekenschap wordt afgelegd. Voornoemde notitie en onderzoek van de Katholieke Universiteit Brabant (KUB) wijst uit dat met de WOT en de Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO) substantiële deregulering in het funderend onderwijs mogelijk is. Een en ander wordt nu in samenwerking met betrokkenen verder uitgewerkt. De volgende stap zal bestaan uit het ontwikkelen van een proeve voor een dereguleringswetsvoorstel, waarbij wordt geïnventariseerd welke regelgeving als gevolg van het invoeren van algemene beginselen van onderwijskwaliteit

zou kunnen worden geschrapt dan wel verminderd. Dit past in het beeld van eigentijds toezicht dat mij voor ogen staat.

Conform de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer zal de inspectie op grond van een risico-analyse aangeven aan welke taken en activiteiten ze prioriteit geeft en welke consequenties dat heeft voor haar werkplan. In het po, vo en bve is de inspectie reeds in 1999 begonnen met een zogenaamde bestandsopname. Tot 2003 wordt bij alle onderwijsinstellingen de kwaliteit van het onderwijs getoetst. Daarna zal het systeem van proportioneel toezicht gaan gelden, waarbij de intensiteit van het toezicht zal worden afgestemd op de aangetroffen kwaliteit van de afzonderlijke onderwijsinstellingen. De huidige bestandsopname kan in termen van de Algemene Rekenkamer worden gezien als de basis onder de toekomstige risico-analyse. Inzicht in de prioriteitstelling zal jaarlijks worden geboden in het Jaarwerkplan van de inspectie dat ik conform de WOT na accordering aan de Kamer zal zenden.

### **Inspectietoezicht in het hoger onderwijs**

Reeds sinds 1990 hebben de instellingen voor hoger onderwijs een systeem ontwikkeld waarin alle opleidingen periodiek worden geïnspecteerd. Dit geschiedt aan de hand van beoordelingskaders waarin diverse aspecten van de kwaliteit aan de orde komen. De inspectie heeft daarbij een waarborgende rol in de vorm van haar verantwoordelijkheid voor de meta-evaluatie van de visitatie. Met aanvaarding van de WOT en de «Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de invoering van accreditatie in het hoger onderwijs» wordt de toezicht situatie in het hoger onderwijs waar het gaat om kwaliteit van opleidingen gewijzigd. De taakgebieden die onderscheiden worden zijn:

- toezicht op het accreditatieorgaan en het functioneren van het gehele systeem van kwaliteitszorg;
- onderzoek op stelselniveau ten behoeve van het jaarlijkse onderwijsverslag;
- toezicht op naleving van wet- en regelgeving.

Hieronder ga ik op de onderscheiden taken en op de overgangsfase verder in.

Door de introductie van een systeem van accreditatie, zal het waarborgen van de kwaliteit in het hoger onderwijs op een andere wijze vormgegeven worden. Het accreditatieorgaan zal op basis van visitaties een onafhankelijk oordeel uitspreken over de basiskwaliteit van opleidingen. Hiermee vervalt de rol van de inspectie inzake de meta-evaluatie. In plaats daarvan houdt de inspectie toezicht op het functioneren van het accreditatieorgaan en op het gehele systeem van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs. Met de inspectie zullen nadere afspraken worden gemaakt over prioritering en capaciteitsinzet in het kader van het nieuwe accreditatiesysteem.

De overgangsfase naar een nieuwe opzet voor de kwaliteitsborging van het onderwijs, tegelijkertijd met de overgangsfase naar de nieuwe bachelor-master structuur vraagt om een actieve rol van de inspectie. Het is van het grootste belang dat er geen onbedoelde leemten ontstaan in de externe kwaliteitszorg. Daarover zijn en worden afspraken gemaakt tussen de inspectie, mijn ministerie en de instellingen, die erop gericht zijn de continuïteit in de externe kwaliteitszorg te waarborgen. De inspectie zal de eerste jaren van het functioneren als waarnemer zitting hebben in het accreditatieorgaan. Verder zal de inspectie mij adviseren bij de goedkeuring van het accreditatiekader dat door het accreditatieorgaan wordt vastgesteld.

Een specifieke rol voor de inspectie is weggelegd in de situatie dat bij accreditatie een opleiding kwalitatief niet aan de maat wordt bevonden maar dat ik het in bijzondere situaties op grond van algemeen belang nuttig vind dat de opleiding blijft voortbestaan. In dat geval is er toezicht nodig op noodzakelijke verbeteringen e.d. Voor deze gevallen moeten nieuwe vormen van toezicht worden ontwikkeld en uitgevoerd.

Toezicht op hoger onderwijs is meer dan toezicht op opleidingen. Het toezicht van de inspectie op de naleving van de wet- en regelgeving, dat het object van onderzoek van de Algemene Rekenkamer betrof, is evenzeer een taak in het hoger onderwijs. Naast het toezicht op het accreditatieorgaan en het stelsel van kwaliteitszorg vormt dit een belangrijke input voor het toezicht op stelselniveau en de jaarlijkse rapportage over de staat van het hoger onderwijs in het onderwijsverslag.

Wat betreft het toezicht vergt daarnaast de afbakening tussen de Raden van toezicht bij instellingen voor hoger onderwijs en de inspectie nadere aandacht. Zoals ik heb aangegeven in de beleidsreactie van 27 februari jl. naar aanleiding van het inspectieonderzoek naar examencommissies, zal die afbakening de komende tijd onderwerp van nader beraad zijn.

### **Overige zaken**

Onderwijskwaliteit is de resultante van een complex geheel van factoren, waarbij onderwijsinstellingen, belanghebbenden en overheid ieder hun eigen rol spelen. In het licht van de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om meer inzicht te geven in de effecten van handhavingsactiviteiten, kan ik meedelen dat de inspectie momenteel onderzoek doet naar deze effecten. Het betreft een onderzoek naar gedragsveranderingen van onderwijsinstellingen als gevolg van instellingsbezoek.

De inspectie merkt dat er in de praktijk soms onduidelijkheid over de taakafbakening tussen verschillende «handhavers». Zo worden problemen op het terrein van de arbowetgeving door de scholen vaak bij de onderwijsinspectie belegd, terwijl dit niet binnen haar expertise en bevoegdheden valt maar onder dat van de Arbeidsinspectie. Ook leerplichtwet-aangelegenheden worden soms voorgelegd aan de onderwijsinspectie, terwijl ze tot de competentie van de gemeenten behoren. De inspectie verwijst in voorkomende gevallen door naar de betreffende handhaver. Samen met de inspectie ben ik van mening dat het van essentieel belang is dat er een sluitende toezichtsketen op het niveau van onderwijsinstellingen bestaat. Met het oog hierop zal de inspectie de samenwerking met andere betrokkenen verder intensiveren. In dit verband vind ik het verheugend te constateren dat de inspectie onlangs gesprekken is gestart met andere rijksinspecties over de mogelijkheid om samen te werken bij rapportages over kinderen in bepaalde leeftijdsgroepen.

Beoogd wordt vanuit verschillende invalshoeken (onderwijs, jeugdzorg, justitie) integrale toezichtsrapporten over dezelfde leeftijdsgroepen uit te brengen. Gelet op het sectoroverstijgende karakter van maatschappelijke vraagstukken kan deze bundeling van inzichten een belangrijke meerwaarde geven.

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