



EIM
onderdeel van Panteia

Research voor Beleid
onderdeel van Panteia

I00
onderdeel van Panteia

Evaluatie Wet op het Onderwijstoezicht

Deel 1

Uitkomsten, conclusies en aanbevelingen

Jos de Jonge, Anton Nijssen
Rob Hoffius, Kees van Uitert, Zosja Berdowski, Koos van Dijken

Zoetermeer, 28 juni 2007

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de directie Toezicht- en Handhavingsbeleid van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij EIM bv. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van EIM bv. EIM bv aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with EIM bv. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of EIM bv. EIM bv does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1 De evaluatie van de Wet op het Onderwijstoezicht	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Onderzoeksvragen	7
1.3 Veranderingen in de visie over toezicht	8
1.4 De opzet van de evaluatie	10
2 Empirische Evaluatie	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Taakinvulling en -vervulling per sector: beschrijvende samenvatting	11
2.3 Taakinvulling en -vervulling door de Onderwijsinspectie: functionaliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid	20
3 Wetstechnische evaluatie	31
3.1 In hoeverre wordt de werking van de wet bepaald door de aard van de normstelling in de wettelijke regeling?	31
3.2 In hoeverre wordt de werking van de wet bepaald door de opbouw van de wettelijke regeling?	32
3.3 In hoeverre wordt de werking van de wet bepaald door de gekozen (juridische) inhoud?	33
3.4 In hoeverre wordt de werking van de wet bepaald door de keuze van het uitvoerings-/handhavingsorgaan?	33
3.5 In hoeverre wordt de werking van de wet bepaald door de aard van de implementatie?	34
3.6 In hoeverre wordt de werking van de wet bepaald door het proces van voorbereiding van wet en beleid (draagvlak, aansluiting op de praktijk)?	34
4 De toekomst van het onderwijstoezicht	35
4.1 De keuzes; selectiviteit, integraliteit en het instrumentarium	35
4.2 Scenario's voor de toekomst	44
5 Bevindingen, conclusies en aanbevelingen	49
5.1 Inleiding	49
5.2 Hoofdlijnen van de bevindingen	49
5.3 Conclusies	51
5.4 Aanbevelingen	57
Bijlage	
I Begeleidingscommissie Evaluatie wet op het onderwijstoezicht	61

Voorwoord

De kwaliteit van ons onderwijs is een centrale verantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs. Discussie over die kwaliteit is van alle tijden. Ook anno 2007 zijn er velen die bezorgd zijn over de kwaliteit van ons onderwijs. Scholen met een lerarentekort, lessen die wel ingeroosterd maar niet gegeven worden, onderwijssectoren waar het aantal contacturen terugloopt, klagende studenten en vragen stellende politici zijn zichtbare kenmerken van die bezorgdheid.

De Inspectie van het Onderwijs heeft al 200 jaar geleden de verantwoordelijkheid gekregen om toe te zien op die kwaliteit. Het afgelopen decennium zijn de gedachten over hoe het werk van de inspectie uitgevoerd moet worden fors veranderd. Ook het overheidsbeleid terzake inspectie en toezicht zijn in transitie. Vijf jaar geleden is de Wet op het Onderwijstoezicht in werking getreden. Deze wet is het onderwerp van deze evaluatie. De wet zelf, de werking van de wet en in het bijzonder de invulling door de Inspectie van het Onderwijs, en de effecten van de wet vormen onderdeel van deze evaluatie. Vanuit de werking van de wet zoals deze de afgelopen 5 jaar vorm heeft gekregen blikken we in dit document vooruit op de toekomst.

De opzet van het onderzoek bestond uit uiteenlopende onderdelen. Allereerst een uitvoerige deskresearch van de talloze documenten die over dit onderwerp zijn verschenen. Vervolgens een groot aantal interviews met beleidsmakers, uitvoerders van de wet, het scholenveld, de onderwijsconsumenten en een aantal inspecties uit andere domeinen. Er zijn ook groepsdiscussies gehouden om de bevindingen te toetsen en met name ook richting de toekomst diepgang in het onderzoek te brengen. Tenslotte is er een enquête gehouden onder scholen voor primair en voortgezet onderwijs.

Het onderzoek is mogelijk gemaakt door een opdracht van de directie Toezicht en Handhavingsbeleid. Het onderzoek is begeleid door een speciaal daartoe samengestelde commissie.

Onze dank gaat uit naar onze opdrachtgever die ons met aanmoediging en geduld heeft begeleid naar dit resultaat, naar de begeleidingscommissie die kritische kanttekeningen heeft geplaatst bij onze tussenproducten en ons goed op weg geholpen heeft bij de contacten in de afzonderlijke sectoren. Het onderzoek zou onmogelijk zijn geweest zonder de tientallen deskundigen die bereid waren om onze vragen te beantwoorden en met ons mee te denken in de groeps gesprekken. Hun bereidheid om binnen hun volle agenda's tijd in te ruimen maakte een vlotte afronding van het onderzoek mogelijk. Tenslotte al die honderden schoolleiders in het primair en voortgezet onderwijs die bereid waren om onze vragenlijst in te vullen.

Het rapport dat voor u ligt is deel 1 van de rapportage. Dit is het hoofdrapport dat bewust compact is gehouden om de leesbaarheid te vergroten. Voor details over de sectoren en over de enquête, onze gesprekspartners en de gebruikte literatuur wordt verwezen naar deel 2.

Namens de onderzoeksgroep van Panteia wens ik u veel leesplezier.

Jos de Jonge, Projectleider evaluatie WOT

1 De evaluatie van de Wet op het Onderwijstoezicht

1.1 Aanleiding

In december 2001 wordt het wetvoorstel voor de Wet op het Onderwijstoezicht goedgekeurd. Feitelijke invoering vindt plaats in het daaropvolgende schooljaar: september 2002. Dit is de eerste wet die zich specifiek richt op het toezicht van het onderwijs. In de periode daarvoor, de Onderwijsinspectie bestaat al 200 jaar, werd het toezicht geregeld in de sectorwetten voor primair onderwijs (WPO), voortgezet onderwijs (WVO), beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE), hoger onderwijs (WHW), en de expertisecentra (WEC).

De wet zelf is geënt op de grondwet en in de wet worden ook wijzigingen in de sector aangebracht. De redenen achter een eigen wet voor het onderwijstoezicht zijn vooral gelegen in veranderde visie op onderwijstoezicht; veranderende bestuurlijke verhoudingen van onderwijsinstellingen (meer eigen zeggenschap van instellingen), en veranderende opvattingen over het overheidstoezicht in het algemeen.

In de wet is geregeld hoe de Onderwijsinspectie haar werk moet doen, welke instrumenten daartoe gehanteerd worden. Ook wordt de werkwijze van de toezichtkaders voor de diverse onderwijssectoren geregeld.

In de WOT zelf is ook een evaluatie voorgeschreven vijf jaar na inwerkingtreding van de wet (artikel 34). De minister van Onderwijs heeft EIM/Panteia de opdracht gegeven tot de evaluatie van de wet. Aan het onderzoek is meegewerkt door een groep ervaren onderzoekers van onderdelen van Panteia: EIM, Research voor Beleid, EIM Consult, IOO.

Het rapport dat voor u ligt bestaat uit twee delen. Het eerste deel is het algemene deel, met de vraagstelling, een verantwoording van het onderzoek en de beantwoording van de gestelde vragen. Die beantwoording doen we in een drietal hoofdstukken. De kern wordt gevormd door hoofdstuk 2: empirische evaluatie. Daarna volgt een hoofdstuk met een beantwoording van de juridische vragen en een hoofdstuk met de blik op de toekomst. Dit deel sluit af met conclusies. Het tweede deel omvat alle sectorrapporten en de bijlagen met gesprekspartners en enquête-uitslagen.

1.2 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zijn in te delen in verschillende aandachtsgebieden die voor zover het gaat om een terugblik onderling verbonden zijn, maar zeker ook gericht zijn op de toekomst van het onderwijstoezicht. De evaluatie heeft immers ook een toekomstgericht karakter en daarmee is het ook relevant te bezien of wijzigingen in de WOT nodig zijn in het licht van rijksbrede ontwikkelingen in het toezicht.

De onderzoeksvragen ingedeeld naar aandachtsgebied zijn:

- Wetsevaluatie¹; werking van de wet als bepaald door normstelling, opbouw van de wet, de gekozen inhoud, de uitvoeringsorganisatie, de implementatie en de voorbereiding van de wet.

¹ In de bijlage worden de juridische beleidsvragen verder aangeduid.

- Doeltreffendheid en effecten van de WOT in de praktijk; garantie voor onafhankelijke oordeelsvorming, professionalisering van het onderwijstoezicht, verhoging transparantie, stimulerend toezicht gericht op het bevorderen van de eigen kwaliteitszorg en publieke verantwoording voor de instellingen, en de eventueel uit deze punten voortkomende wens tot wetswijziging.
- Functioneren van de Inspectie van het Onderwijs onder de werking van de WOT.
- Toekomst, veranderende rol Inspectie met het oog op het optimaliseren van de ministeriële verantwoordelijkheid, de veranderende visie op toezicht, de realisatie van geïntegreerd toezicht, noodzakelijke veranderingen in de bedrijfsvoering van de Inspectie en de actualiteit van de wet.

Deze vragen, evenals de uitwerking van de vragen zoals die in de bijlagen bij het offertezoek zijn gegeven, vormen de basis voor de instrumenten die in de verschillende onderzoeksactiviteiten zijn gebruikt (de checklist voor de interviews, de enquête bij scholen/instellingen). De verschillende instrumenten zullen in overleg met de begeleidingscommissie voor het onderzoek worden vastgesteld.

1.3 Veranderingen in de visie over toezicht

In juli 2005 heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een beleidsnotitie opgesteld over 'governance' (goed bestuur) in het onderwijs. Kern van de boodschap is dat het bestuurlijke arrangement van het onderwijs zo ingericht moet zijn dat onderwijsgevers daadwerkelijk ruimte krijgen om onderwijs van goed niveau te leveren. De bestuurlijke verhoudingen moeten ouders, leerlingen, studenten, docenten, gemeenten en bedrijven in staat stellen invloed uit te oefenen op het onderwijsbeleid van een school. Belangrijk kenmerk is dat externe verantwoording pas vertrouwen zal wekken als interne verantwoording op orde is. Autonomievergroting, transparantie en verantwoording afleggen gaan samen. Scholen/instellingen en besturen (raden van toezicht) dienen niet alleen intern verantwoording af te leggen, ook de omgeving van de school zal direct betrokken moeten worden bij de geleverde prestaties. Het gaat dan zowel om het afleggen van verantwoording van bestuur en management horizontaal aan de maatschappelijke omgeving van de school (bijvoorbeeld ouders, gemeenten, de buurt, instellingen voor vervolgonderwijs) als om verticale verantwoording aan de Onderwijsinspectie, het ministerie van OCW en accountants. Het verticale toezicht zal blijvend gericht zijn op rechtmatigheid en kwaliteit van het onderwijs. De minister moet burgers het vertrouwen bieden dat alle onderwijsinstellingen voldoen aan minimumkwaliteitseisen. Het toezicht moet op maat zijn (selectief). Als een school of instelling de kwaliteit goed op orde heeft kan het toezicht licht zijn. Als prestaties achterblijven of de verantwoording binnen de school en met de omgeving van die school onder de maat is, dan zal het toezicht verscherpen.

De bestuurlijke verhoudingen tussen departement en instellingen (goed bestuur) staan, evenals de rijksbrede Kaderstellende Visie op toezicht (Minder last, meer effect, zes principes van goed toezicht, oktober 2005) en de principes uit het Programma Programmatisch handhaven van Justitie (februari 2005) aan de basis van de OCW-nota "Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht" (september 2006). In deze nota wordt de visie op het overheidstoezicht van OCW (periode 2007-2011) geschetst. De zes principes van goed toezicht in relatie tot de OCW-sectoren zijn als volgt uitgewerkt:

Selectief

- inzetten van andere borgingsmechanismen dan overheidstoezicht alleen. Daarbij hoort toetsen van die borgingsmechanismen
- selectiviteit, toezicht (geïntegreerd) op basis van risicoprofielen
- programmatisch handhaven (proces van handhaving is transparant, democratisch, integraal en cyclisch)

Slagvaardig

- de interventiemogelijkheden van de minister. De interventiepiramide (creatief interveniëren) wordt gekenmerkt door milde beïnvloedende interventies en interventies met juridische consequenties.
- Interventies zijn selectief, ze passen bij de ernst van het vergrijp, ze zijn bij voorkeur preventief en beïnvloeden gedrag. Ze herstellen nalevingstekorten.

Samenwerkend

- De samenwerking tussen Onderwijsinspectie, auditdienst en Cfi (geïntegreerd toezicht) neemt in vormgeving van (selectief) toezicht een belangrijke positie in. Kenmerken van het geïntegreerde toezicht zijn: single information (informatie hoeft maar één keer door scholen/instellingen te worden geleverd), single audit (bezoekplanning van Inspectie van het Onderwijs en Auditdienst worden afgestemd) risicoprofielen en nieuwe toezichtarrangementen (vaststellen van toezichtarrangementen (licht en intensief) gebaseerd op risico's). De komende periode wordt gewerkt aan versterken samenwerking, bundeling van krachten in single organisation en uitbreiding van (sanctie) bevoegdheden van toezichthouder.
- Een ander voorbeeld van samenwerking is het project Integraal toezicht jeugdzaken waarin vijf Inspecties op het terrein van jeugd samenwerken.

Onafhankelijk

- De toezichthouder moet informatie kunnen verzamelen, oordelen en eventueel interveniëren zonder last of ruggespraak. Onafhankelijkheid komt voor onderwijs tot uitdrukking bij Kwaliteitscentrum Examinering, NVAO

Transparant

- Voor de ontwikkeling van goed bestuur in het onderwijs is het belangrijk dat toezichtbevindingen openbaar zijn. De Onderwijsinspectie publiceert de zogenoemde onderwijskwaliteitskaarten, ook de Inspectierapporten over individuele instellingen zijn te vinden op internet.

Professioneel

- Dit principe komt tot uitdrukking bij eigen kwaliteitszorgsysteem van de Onderwijsinspectie, de ontwikkelingen van methoden en technieken en opleiding en training van personeel.
- In de toekomst zal CW de toezichthouders al vanaf het allereerste begin van beleidsontwikkeling om advies vragen.
- OCW wil, via verantwoording en toezicht, zicht houden op de kwaliteit van de interne governance binnen scholen en instellingen.

Naar de toekomst gezien biedt het huidige coalitieakkoord de nodige aanknopingspunten voor het aanpassen van het toezicht. De wens tot het verlichten van de toezichtslast is evident en het principe van selectiviteit daarin wordt in dit akkoord onderschreven¹.

1.4 De opzet van de evaluatie

Het toezicht op het onderwijs loopt per sector sterk uiteen. Onderwijstoezicht bij de universiteiten heeft een heel andere invalshoek en werkwijze dan het toezicht in het basisonderwijs. Daarom wordt in deze evaluatie een duidelijk onderscheid gemaakt in die sectoren. Dat komt ook tot uitdrukking in de rapportage maar vanzelfsprekend ook in de opzet.

Teneinde de evaluatie uit te voeren heeft het onderzoekteam een groot aantal activiteiten uitgevoerd. Om een goed beeld te krijgen van de wet, haar voorgeschiedenis en ook de basisgegevens over de uitvoering is eerst deskresearch uitgevoerd (zie bijlage VI).

In 2004 is in opdracht van de minister een enquête uitgevoerd onder scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Dat onderzoek hebben we hier, grotendeels met dezelfde empirische vragen, herhaald. We hebben het onderzoek uitgevoerd bij scholen die recentelijk een Periodiek Kwaliteits Onderzoek (PKO) hebben ondergaan. Daartoe hebben we de gegevens over die PKO's verkregen van de Inspectie om vervolgens de enquête te kunnen uitvoeren. De enquête is uitgevoerd door middel van een internetvragenlijst. Er hebben 590 scholen voor primair onderwijs aan het onderzoek meegedaan, 49 expertisecentra en 165 scholen voor voortgezet onderwijs. De resultaten daarvan zijn verwerkt in de desbetreffende sectorhoofdstukken en de rechte tellingen zijn te vinden in de bijlagen III, IV en V van dit rapport.

Er zijn ook nog een groot aantal gesprekken gevoerd; per sector minimaal 10 stuks en daarnaast nog een aantal algemene gesprekken. Doel van de gesprekken was om kwalitatieve informatie te verkrijgen over de werking van de WOT, het functioneren van het Toezicht en de visies voor de toekomst. Per sector zijn steeds de Onderwijsinspectie zelf, de beleidsdirectie op het ministerie, de koepel van de instellingen en een aantal instellingen zelf, de onderwijsconsumenten (ouders, studenten) en onafhankelijke deskundigen geïnterviewd. Bij de algemene gesprekken zijn daarenboven ook gesprekken gevoerd met deskundigen van andersoortige Inspecties. In Bijlage I vindt u een lijst van deze gesprekpartners. Als laatste in het traject hebben we een viertal groepsgesprekken georganiseerd waar betrokkenen en deskundigen met elkaar van gedachte hebben gewisseld over de WOT. Drie van deze sessies waren gericht op de sectoren, een had een algemeen thema; de toekomst van het onderwijstoezicht. In bijlage II zijn de deelnemers per sessie gepresenteerd.

¹ Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie. 7-2-2007.

2 Empirische Evaluatie

2.1 Inleiding

De Onderwijsinspectie bestaat al meer dan 200 jaar. Het is een overheidsorgaan dat al die jaren is belast met het toezicht op het onderwijs. Het heeft in de kern de volgende taken:

1. rapporteren over de staat van het onderwijs
 2. het beoordelen van het functioneren van scholen en onderwijsinstellingen op het gebied van kwaliteit en de naleving van de wettelijke voorschriften
 3. het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs
- (Janssens, *Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs*).

Het takenpakket is door de eeuwen heen in grote lijnen onveranderd gebleven, zij het dat de eerstgenoemde taak de laatste jaren niet alleen het jaarlijkse Onderwijsverslag betreft, maar ook de communicatie over de kwaliteit van scholen. De methoden van taakuitvoering, en de daadwerkelijke betrokkenheid van de Onderwijsinspectie bij de scholen en instellingen, hebben door de jaren heen wel grote veranderingen ondergaan en zijn natuurlijk ook een afspiegeling van de feitelijke ontwikkelingen in het onderwijs. Bij wijze van voorbeeld: vijftien jaar geleden moest een inspecteur een schoolplan en schoolgids kunnen beoordelen. Nu moet de inspecteur het door de school gevoerde kwaliteitsbeleid kunnen beoordelen.

De taakstelling en taakuitvoering van de Onderwijsinspectie is in 2002 onder de Wet op het Onderwijstoezicht gebracht. In deze wet zijn de taken van de Onderwijsinspectie per onderwijssector op een verschillende manier gearticuleerd. Voor PO en VO zijn bijvoorbeeld kwaliteitsaspecten benoemd en onderzoeksinstrumenten aangegeven, terwijl de onderwijskwaliteit voor de BVE in de WEB is vastgelegd en niet in de WOT. In het hoger onderwijs is het accreditatieorgaan (NVAO) een primaire rol toebedacht en is de taak van de Onderwijsinspectie meer een afgeleide geworden.

Een bepaling in de WOT betreft een evaluatie van de werking ervan en van het functioneren van de inspectie onder de WOT. Dit rapport bevat de resultaten van de inmiddels uitgevoerde evaluatie. Gezien de bovenbeschreven verschillen heeft de evaluatie ook per onderwijssector – PO, VO, BVE en HO – plaatsgevonden. In de afzonderlijke hoofdstukken in het tweede deel van dit rapport is de werking beschreven van de WOT en de effecten ervan op de taakinvinging en –vervulling door de Inspectie. In dit hoofdstuk worden deze resultaten van de evaluatie samengevat in een beantwoording van de gestelde onderzoeksvragen. Separaat wordt een juridische evaluatie van de WOT behandeld.

We beginnen met een korte samenvattende beschrijving van de taakinvinging en –vervulling van de Inspectie per sector, als basis voor de antwoorden op de evaluatievragen, met name de vragen betreffende de rechtmatigheid en doeltreffendheid van taakinvinging en taakvervulling.

2.2 Taakinvinging en –vervulling per sector: beschrijvende samenvatting

Grondslagen voor de taakinvinging en –vervulling door de Inspectie: algemeen

De WOT is in werking getreden in september 2002. De wet heeft in het algemeen grote implicaties voor de belangrijkste uitvoerder ervan, de Onderwijsinspectie. De wet regelt de verhouding tussen de Inspectie en de instellingen en kadert daarmee de werkprocessen van de Inspectie in. Een belangrijk uitgangspunt van

de WOT is dat de instellingen zelf de kwaliteit van het onderwijs bewaken door middel van een intern systeem van kwaliteitszorg. Daaraan gekoppeld is er het principe van horizontaal toezicht: de instellingen verantwoorden zich tegenover omgeving en stakeholders. Het externe toezicht is in het algemeen opgedragen aan de Onderwijsinspectie. Deze heeft met de WOT de wettelijke taak om toezicht uit te oefenen op de kwaliteit van het onderwijs, en deze ook te bevorderen. Dit dient te gebeuren onder de volgende uitgangspunten:

- Respecteer de vrijheid van onderwijs en de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen.
- Zorg voor een minimale belasting van de instellingen.
- Gebruik het toezicht ook om te informeren over de kwaliteit van het onderwijs.

Na de inwerkingtreding zijn deze uitgangspunten nader uitgewerkt en geoperationaliseerd in onder meer het project Geïntegreerd Toezicht (2004). Ze zijn concreetiseerd in toezichtkaders voor de onderwijssectoren PO, VO, EC en BE. Er is geen toezichtkader ontwikkeld voor de Inspectie in het hoger onderwijs. Hiervoor is een andere uitwerking veel meer bepalend, namelijk de uitwerking die gepaard is gegaan met de omslag van visitatie- naar accreditatiestelsel, die min of meer samenviel met het in werking treden van de WOT. Het toezicht op de kwaliteit van de afzonderlijke opleidingen is hiermee opgedragen aan het accreditatieorgaan, de NVAO. Kort gezegd houdt de Inspectie in deze sector toezicht op de ontwikkeling van dit accreditatiestelsel en op de naleving van wet- en regelgeving (rechtmatigheidstoets).

In het navolgende zijn de resultaten van het onderzoek per sector samengevat.

Primair onderwijs

In 2005 telt het primair onderwijs 7.603 scholen, verspreid over 7.955 vestigingen. Binnen de sector primair onderwijs worden drie typen onderwijsinstellingen onderscheiden:

- basisonderwijs (91,5% van de scholen),
- speciaal basisonderwijs (4,3% van de scholen) en
- (voortgezet) speciaal onderwijs (4,2% van de scholen).

Voor de Inspectie van het Onderwijs vormen de vestigingen de toezichteenheden. In 2006 telt de Inspectie 7599 toezichteenheden po en 417 toezichteenheden (v)so.

Behalve op het bekostigde onderwijs houdt de Inspectie ook toezicht op het niet-bekostigde primaire onderwijs. Voorts is het bekostigde Nederlandse onderwijs in het buitenland onderwerp van toezicht. Grondslag van het toezicht is het waarderingskader, dat de Inspectie voor het Onderwijs heeft vastgelegd in zogeheten toezichtkaders PO en (V)SO. Het toezichtkader geeft uitwerking aan de toetsingscriteria die in de WOT voor het primair onderwijs en voor de expertisecentra zijn vastgelegd. In het toezichtkader 2005 heeft de Inspectie van het Onderwijs bovengenoemde eisen uitgewerkt in een set van 25 indicatoren per sector; dit is een reductie ten opzichte van eerdere indicatoren, uitgevoerd uit doelmatigheidsoverwegingen. De Toezichtsystematiek omvat verschillende onderzoeksvormen. Deze onderzoeken zet de Inspectie in afhankelijk van de kwaliteit van de onderwijsinstellingen:

- het Jaarlijks Onderzoek (JO); de belangrijkste basis voor het JO zijn de resultaten van de school op de Citotoets;
- het Periodiek Kwaliteitsonderzoek (PKO); alle onderwijsinstellingen worden eens in de vier jaar onderworpen aan een PKO;

- het Nader Onderzoek (NO); alleen scholen waarbij de Inspectie de kwaliteit zorgelijk vindt worden onderworpen aan een NO; de Inspectie stelt dan een meer diepgravend onderzoek in;
- het onderzoek naar kwaliteitsverbetering (OKV); nadat de Inspectie heeft vastgesteld dat de kwaliteit van het onderwijs op een school onder de maat is, en het bestuur naar aanleiding daarvan een verbeterplan heeft opgesteld, controleert de Inspectie na twee jaar of het verbeterplan daadwerkelijk is ingezet en de beoogde kwaliteitsverbetering optreedt;
- en het Incidenteel Onderzoek (IO); dit vindt plaats naar aanleiding van een ernstig incident of klachten; de minister kan opdracht geven om een IO uit te voeren.

Scholen die te maken krijgen met een NO en OKV maken grote kans om terecht te komen op de lijst met zeer zwakke scholen. Deze lijst heeft de functie van “naming and shaming”.

Met behulp van de genoemde instrumenten formuleert de Inspectie een oordeel over de kwaliteit van individuele onderwijsinstellingen. Met behulp van het onderwijsverslag en de themarapportages doet de Inspectie uitspraak over de sector in zijn geheel.

Er is een discrepantie tussen het beeld dat de scholen van hun eigen kwaliteit hebben en het beeld dat de Inspectie daarvan heeft. Zo blijkt uit het jaarverslag van Q*primair dat 70% van de bijna duizend aangesloten scholen streefdoelen zeggen te hebben geformuleerd; de Inspectie constateert dit bij 43% van de scholen. Van de scholen zegt 84% op basis van kwaliteitsplannen verbetertrajecten in te zetten; de Inspectie constateert dit bij 65% van de scholen. Op basis van deze discrepanties vraagt de Onderwijsraad zich af of het wel verstandig is om het selectief toezicht af te laten hangen van zelfevaluaties van scholen.

Scholen zijn geruime tijd van tevoren op de hoogte van het tijdstip waarop de Inspectie op bezoek gaat komen. Scholen zijn doorgaans 2,2 dagen kwijt aan de voorbereidingen voor het Inspectiebezoek. Zij ervaren dat als enigszins belastend.

Het algemene oordeel over het waarderingskader van de Inspectie is redelijk positief. De gemiddelde score op een vierpuntsschaal die varieert van ontevreden tot zeer tevreden is 2,5. Er zijn geen verschillen tussen het oordeel van de scholen voor primair onderwijs in 2004 en 2007. Dat laatste is opmerkelijk, omdat er per augustus 2005 een nieuw waarderingskader in werking is getreden.

Het oordeel over de taken van de Inspectie is sinds 2004 sterk veranderd. In 2004 vonden de scholen dat de Inspectie veel moet zien, minder moet meetellen in haar oordeel en nog minder openbaar moet maken. In 2007 vinden de scholen dat de Inspectie minder moet komen kijken, meer moet meetellen in het oordeel en meer openbaar moet maken.

De oordelen over de duidelijkheid van het inspectierapport zijn sinds 2004 niet veranderd. Het oordeel over de eerlijkheid van het inspectierapport is sinds 2004 achteruitgegaan

Sinds 2004 zijn ook de oordelen over het nut van het eindrapport minder positief. Eveneens minder positieve oordelen hebben de scholen over de ruimte die het waarderingskader biedt voor eigen keuzes. Op dit element scoren traditionele vernieuwingsscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs in 2007 significant negatiever dan de overige basisscholen. Ten slotte zijn de scholen sinds 2004 negatiever gaan oordelen over de mate waarin de Inspectie rekening houdt met specifieke omstandigheden.

Uit eerder onderzoek¹ blijkt dat de interne consistentie van het toepassen van het toetsingskader en de indicatoren tussen inspecteurs behoorlijk groot is. Inspecteurs komen in gelijke gevallen tot een gelijk oordeel. Inspecteurs verschillen onderling wel in de manier waarop zij hun oordeel toelichten aan de school en communiceren met de directie en het personeel tijdens hun bezoek. Toezicht is niet per definitie stimulerend. Sommige inspecteurs communiceren moeizaam met de school. Anderen zijn beter in staat om specifieke kenmerken en omstandigheden van de school een plek te geven. Traditionele vernieuwingsscholen zijn slecht te spreken over het stimulerende karakter van het toezicht.

Uit de evaluatiegesprekken in het PO komt duidelijk naar voren dat men een sterke verbetering ziet in de professionaliteit van de werkwijze van de Inspectie. Het waarderingskader is een verbetering; de validiteit ervan is in de praktijk ook aangetoond. Een minder positief punt is de discrepantie tussen de mondelinge beoordeling door de inspecteur en de rapportage. Het rapport komt hard aan na een als positief beoordeeld gesprek op de school.

Voortgezet onderwijs

In het VO is er voor de Inspectie in 2007 sprake van 1.205 toezichtsobjecten. Voor het VO bestaat de procedure dat scholen waar geen bijzondere zaken aan de hand zijn eens in de vier jaar uitgebreid via een meerdaags bezoek van de Inspectie onderzocht worden, het PKO. Toen de WOT werd ingevoerd zijn bij alle VO-scholen PKO's verricht, als een soort nulmetingen. De uitkomst hiervan bepaalt of een school onder een 2-jarig of een 4-jarig PKO-regime valt. Scholen die in het verleden als zwak zijn beoordeeld krijgen dit PKO eens in de twee jaar. Voor de overige jaren heeft men te maken met het Jaarlijks Onderzoek (JO) waarbij de school zelf informatie verstrekt aan de Inspectie via door de Inspectie toegestuurde formulieren. Een derde procedure die hierbij het vermelden waard is, is het onderzoek naar kwaliteitsverbetering (OKV). Scholen waarmee naar aanleiding van een PKO is afgesproken dat zij zich op bepaalde aspecten dienen te verbeteren krijgen te maken met een bezoek van de Inspectie waarbij wordt nagegaan in hoeverre de afgesproken kwaliteitsverbeteringen worden doorgevoerd.

In 2007 zullen van de 1.205 objecten van toezicht 362 te maken krijgen met een PKO en/of een OKV, bij de overige 843 wordt het toezicht uitgeoefend via een JO.

Met ingang van 1 januari 2006 is de Inspectie in het VO met een nieuw waarderingskader gaan werken, en is de werkwijze in het toezicht aangepast. De aanpassingen zijn door de Inspectie niet alleen aangebracht op basis van een evaluatie van de werkwijze 2003-2005, maar zijn ook gebaseerd op de ideeën rond governance en de invulling van geïntegreerd toezicht. De belangrijkste aanpassingen zijn: alleen kwaliteitsaspecten en indicatoren (geen overkoepelende domeinbeoordelingen of gedetailleerde aandachtspunten meer) en binnen de volledige lijst met indicatoren zijn kernindicatoren aangewezen. Het nieuwe kader is door de Inspectie besproken met vertegenwoordigers van het onderwijsveld VO via het overleg met de belangenorganisaties en het is in pilots uitgetoetst. De belangrijkste uitgangspunten bij het toezicht in het VO zijn dat de school verantwoordelijk is voor de kwaliteit, dat de Inspectie selectief werkt met gebruik-

¹ Ehren, Melanie C.M. (2006), Toezicht en schoolverbetering, Proefschrift Eburon, Delft

making van de verantwoordingsgegevens van de school en dat het toezicht ruimte biedt aan variëteit. De Inspectie geeft dit vorm door het toezicht in het VO meer risicogestuurd en meer maatwerk te laten worden. De actuele ontwikkelingen in het VO die een belangrijk kader vormen voor de wijze waarop geïnspecteerd wordt en voor de reacties op de wijze van inspecteren:

- Governance; scholen die zorgen dat zij hun eigen zaken bestuurlijk goed geregeld hebben, met daarbij een goede verantwoording naar de betrokken partijen, krijgen een grotere vrijheid.
- Selectief toezicht; de Inspectie volstaat met een vierjaarlijks regime, waarbij tussentijds op afstand toezicht wordt gehouden op basis van door de school verstrekte gegevens, tenzij er aanleiding is voor intensievere controle.
- Kwaliteitszorg; om dit toezicht op afstand mogelijk te maken dienen scholen zelf een systeem voor kwaliteitszorg te hebben. Hierin moet de verantwoording aan de directe omgeving zijn opgenomen. Op basis van de uitkomsten van deze kwaliteitszorg, en de onderwijsprestaties van de leerlingen (examenresultaten) moet de Inspectie op afstand een oordeel kunnen vellen.

De Inspectie heeft ook algemene thema's, waar zij onderzoek naar doet. Enkele actuele zijn:

- Innovaties en "het nieuwe leren"; ontwikkelingen waar de Inspectie bijzonder veel aandacht aan geeft.
- Onderwijstijd; een actueel onderwerp met zware politieke lading, waar de Inspectie specifiek op controleert en waarmee veel scholen grote moeite hebben.

Uit de enquête blijkt dat vrijwel alle scholen met een vorm van een kwaliteitssysteem bezig zijn. Echter, bij slechts een op de acht is het een integraal onderdeel van het denken en handelen binnen de school. Nog eens een derde heeft wel een centraal georganiseerd systeem. Verder heeft ruim een derde een projectmatig systeem en een zesde verricht incidentele acties.

Een kwart van de scholen vindt het PKO een goed, en gratis, alternatief voor een eigen kwaliteitsonderzoek. Slechts een op de acht vindt het PKO verspilde moeite. Ongeveer de helft van de schooldirecteuren geeft aan dat het PKO hen meer dan 2 dagen voorbereidingstijd heeft gekost. Slechts één op de tien was er een dag of minder aan kwijt. Deze voorbereiding wordt door de helft als belastend ervaren, door één op de tien zelfs als zeer belastend.

Driekwart van de directeuren vindt de normen uit het waarderingskader duidelijk. Slechts één op de zestien is het niet met deze stelling eens. De stelling dat de normen uit het kader tot een eerlijk beeld van de situatie op school leiden ligt wat controversiëler. Slechts de helft is het hiermee eens. Volgens twee derde van de schoolleiders heeft het waarderingskader voor de school zijn nut als een goed instrument om verantwoording af te leggen over haar kwaliteit. Een vergelijkbare meerderheid ziet het waarderingskader ook als een goed instrument om een diagnose van de school te maken die aanleiding kan zijn voor een verbetering van de school.

Het waarderingskader is zeker niet onomstreden. Iets minder dan de helft van de schoolleiders geeft aan dat er een verschil is tussen wat de inspecteurs op basis van het waarderingskader een goede school vinden en wat men op de eigen school vindt. Ook is ruim een derde van mening dat de Inspectie met het waarderingskader een te groot stempel op de inrichting van de kwaliteitszorg van de school drukt.

Een bij bijna de helft van de scholen voorkomende klacht is dat in de rapportage de eigen keuzes van de school niet goed genoeg gerespecteerd worden. De Inspectie houdt volgens een krappe meerderheid rekening met de specifieke missie van de school, minder dan de helft vindt dit ook voor de specifieke populatie leerlingen. Op beide punten hebben de scholen derhalve kritiek op de Inspectie. Beduidend minder kritiek is er op de mate waarin de Inspectie rekening houdt met specifieke ontwikkelingen, de wijk waar de school in staat en de samenwerking met welzijnsinstellingen.

Volgens vrijwel ruim een derde van de schoolleiders waren alle zwakke punten uit het inspectierapport reeds zelf door de school geconstateerd, volgens ruim de helft was dat deels reeds het geval. De schoolleiders zijn zeer te spreken over de uitvoering van de PKO's door de inspecteurs:

- a. acht op de negen kennen de inspecteurs veel tot zeer veel deskundigheid toe;
- b. vijf op de zes kennen de inspecteurs veel tot zeer veel objectiviteit toe;
- c. zeven op de acht hebben veel tot zeer veel wederzijds vertrouwen ervaren;
- d. vijf op de zes ervaren het PKO veel tot zeer veel als een stimulans tot verbetering.

De onafhankelijkheid van de Inspectie wordt in het VO niet in twijfel getrokken. Een ruime meerderheid vindt dat de conclusies van de Inspectie in haar eindrapport voldoende fair zijn, maar een op de vijf is het hier niet (helemaal) mee eens.

De BVE-sector

De BVE-sector omvat 78 onderwijsinstellingen, 43 ROC's, 12 AOC's en 15 vakinstellingen en overige instellingen, waaronder BVE-onderwijs verbonden aan een hogeschool. Deze 78 instellingen bieden in totaal 729 verschillende opleidingen aan. Daarnaast zijn er 79 niet-bekostigde (private) onderwijsinstellingen die MBO-onderwijs aanbieden. Naast deze onderwijsinstellingen zijn er 18 Kenniscentra, die door de WEB bepaalde maatschappelijke taken uitoefenen.

Het aantal deelnemers in het bekostigde deel van het BVE-onderwijs neemt sinds 2002/3 geleidelijk af, gemiddeld met 1% per jaar. Deze daling valt geheel toe te schrijven aan de daling van het aantal deelnemers aan de volwasseneneducatie. De deelname aan het beroepsonderwijs laat de afgelopen 5 jaar juist een stijging zien, vooral in de beroepsopleidende leerweg (BOL).

Op dit moment wordt gewerkt aan een aanpassing aan de huidige kwalificatiestructuur.

De Inspectie houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs van de genoemde instellingen en van het niet-bekostigde onderwijs. Daarnaast houdt de Inspectie ook toezicht op KCE. KCE is vier jaar geleden op initiatief van het bedrijfsleven tot stand gekomen. De rol van KCE is om alle 9.000 examens jaarlijks op kwaliteit te toetsen. Daarnaast toetst zij de examenproducten. De werkwijze van KCE valt onder de WEB, de kwaliteit van die werkwijze wordt door de Onderwijsinspectie getoetst.

De Inspectie heeft 3 taken:

- de beoordelingstaak;
- de stimuleringstaak;
- de rapportagetaak.

Binnen de wettelijke kaders - WEB en WOT - bepaalt de school zelf de kwaliteitsdoelen en -normen evenals de manier waarop de kwaliteit wordt gemeten en

wordt geëvalueerd. Op grond van haar eigen beoordeling bepaalt de school vervolgens zelf welke kwaliteitsverbeteringen zij nodig acht. De WOT gaat uit van hetzelfde uitgangspunt, door de Inspectie opdracht te geven aan te sluiten bij de zelfevaluatie en wijze van processturing, waarvoor de school zelf heeft gekozen. Voor de BVE-sector zijn in de WOT geen aspecten van kwaliteit opgenomen. Dat komt omdat de WEB zelf aan de BVE-instellingen een aantal wettelijke opdrachten geeft, gekoppeld aan een grote mate van autonomie. Het onderzoek van de Inspectie richt zich dan ook vooral op de manier waarop de instellingen deze opdrachten uit de WEB gestalte hebben gegeven, welke kwaliteitsdoelen zij zich daarbij hebben gesteld en of die op een aanvaardbaar niveau zijn of worden gerealiseerd.

De kwaliteitsnormen, waaraan de instellingen moeten voldoen, zijn vastgelegd in toezichtkaders. In de sector BVE zijn vier verschillende toezichtskaders actief:

- toezichtkader BVE;
- toezichtkader kenniscentra;
- toezichtkader KCE;
- toezichtkader niet-bekostigd onderwijs.

De Inspectie van het Onderwijs ziet toe op de kwaliteit van het onderwijs, waaronder het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (BVE). De werkwijze van de Inspectie in de BVE-sector verschilt per doelgroep. Met ingang van 2007 zijn de kenniscentra toegevoegd aan het reguliere toezicht van de Inspectie in de BVE. Hiervoor werd in 2005 een toezichtkader ontworpen en in pilots getest. De kenniscentra zijn blij met het toezicht, dat op hun eigen verzoek plaats gaat vinden.

Voor de ROC's geldt sinds 2006 het volgende:

De Inspectie brengt een jaarlijks bezoek (JB) aan alle instellingen. Dit JB bestaat uit een gesprek met het bevoegd gezag, en eventueel met het management van organieke eenheden. Ook voert de Inspectie standaard een gesprek met de raad van toezicht. Het jaarlijks bezoek vindt plaats twee maanden na de start van de risicoanalyse. Instellingen met meer risico worden vroeger in het jaar bezocht, instellingen met minder risico later in het jaar.

De risicoanalyse wordt uitgevoerd aan de hand van het eerder genoemde waarderingskader: daarvoor hanteert de Inspectie een vaste normering.

De Inspectie evalueert in de loop van 2007 samen met het veld de nieuwe werkwijze.

Zoals aangegeven, vallen ook de niet-bekostigde instellingen onder het Inspectietoezicht, voor zover zij crebo-opleidingen verzorgen. Hier hanteert de Inspectie nog de oude werkwijze. Dat heeft te maken met het feit dat het nieuwe toezichtkader nog niet in werking is getreden. Ook willen de niet-bekostigde instellingen vooralsnog geen rendementsgegevens extern publiceren, hetgeen de inwerkingtreding van het nieuwe toezichtkader belemmert.

Tenslotte geldt de Governance Code die door de MBO Raad is opgesteld en vanaf 1 januari 2008 verplicht is voor alle MBO-instellingen, maar niet voor het niet-bekostigde onderwijs. Ook dat bepaalt de mate waarin de Inspectie in haar toezicht kan uitgaan van risicoanalyse.

In meerderheid zijn de respondenten beter te spreken over de uitgangspunten van de nieuwe vorm van toezicht: selectiviteit, high trust en risicoanalyse. Wel kan worden opgemerkt dat nogal wat respondenten de wijze van invulling erg procesgericht vinden. Andere respondenten voeren aan dat de nieuwe werkwijze wel risico's in zich draagt. Schaalvergroting en het nieuwe competentieleren zor-

gen ervoor dat transparantie van wat op instellingen gebeurt vermindert. Door verschillende respondenten is opgemerkt dat de Inspectie in haar jaarverslag weliswaar constateert dat de kwaliteit van het onderwijs stijgt, maar tegelijk ziet men toch nog allerlei zaken die niet goed gaan. De vraag is of de risicoanalyse voldoende indicatief is.

In grote lijnen zijn de eerste praktijkervaringen met het nieuwe toezicht positief. Er is waardering voor het feit dat het veld nauw betrokken is bij deze nieuwe werkwijze, voor de zorgvuldigheid van de invoering ervan, voor de inspanningen die worden gepleegd om ervoor te zorgen dat alle inspecteurs ook door dezelfde bril kijken, voor de high trust dis als vertrekpunt voor het nieuwe toezicht wordt gekozen.

Naast de boven beschreven toepassingen van de toezichtkaders heeft de Inspectie nog de volgende algemene instrumenten:

- thematisch onderzoek; jaarlijks voert de Inspectie onderzoeken uit naar risicovolle thema's of thema's met een maatschappelijke of politieke prioriteit; deze onderzoeken kunnen plaatsvinden op verzoek van de minister of uit eigen initiatief of verzoek van partijen in het veld; voorbeelden zijn onderzoeken naar de 850 uur, naar de kwaliteit van BPV-plaatsen en naar Nederlands in het MBO;
- incidenteel onderzoek; op grond van artikel 15 van de WOT kan de Inspectie te allen tijde uit eigen beweging of op verzoek van de minister een incidenteel onderzoek uitvoeren naar een mogelijke ernstige misstand;
- kwaliteitskaarten BVE; sinds 1 januari 2004 worden de uitkomsten van de Inspectieonderzoeken ook op de website van de Inspectie gepubliceerd in de vorm van kwaliteitskaarten. Dat zal met de nieuwe vorm van toezicht veranderen. Onderzoek daarnaar is gaande.

Hiernaast is er het toezicht op KCE. In het veld roept de werkwijze van KCE veel vraagtekens en soms ook weerstand op. Dat heeft met een aantal aspecten van de werkwijze te maken, die KCE heeft willen ondervangen met de introductie van een nieuwe werkwijze in 2006 en die selectiviteit en zelfevaluatie door de instellingen als vertrekpunt neemt. Gelet op het feit dat deze nieuwe werkwijze nog niet lang functioneert, kunnen de bevindingen niet anders dan voorlopig zijn. De kwaliteit van de examinering is gestegen en respondenten menen dat KCE hieraan een bijdrage heeft geleverd. Sociale partners stemmen met de nieuwe werkwijze en standaarden in, maar er zijn aarzelingen. De Inspectie heeft nog forse kritiek op de werkzaamheden van KCE.

Het hoger onderwijs

Er zijn in Nederland 23 instellingen die wetenschappelijk onderwijs aanbieden, waarvan 14 bekostigd. Er zijn 117 instellingen die opleidingen aanbieden in het hoger beroepsonderwijs, waarvan 47 bekostigd. Dit is thans een redelijk stabiel aantal. Het aantal bekostigde HBO-instellingen is in het afgelopen decennium wel verkleind. De samenwerking in het veld – tot aan fusies aan toe – wordt intensiever, ook tussen HBO en WO.

Thans zijn er in totaal zo'n 3000 opleidingen, twee derde op Ba-niveau en een derde op Ma-niveau. Een kwart van de Ba-opleidingen is universitair. Van de ruim 1500 Ba-opleidingen in het HBO, is een derde niet-bekostigd. 15% van de Ma-programma's zijn HBO-opleidingen. Deze zijn niet allen bekostigd; er zijn ook post initiële HBO opleidingen. Van de bijna 900 universitaire Ma-programma's is 5% niet-bekostigd.

Er is nog een aantal 'oude opleidingen' in afbouw.

Voor het hoger onderwijs wordt het toezichtkader wat betreft het onderwijs niet zozeer bepaald door de WOT, maar vooral door de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW). Momenteel is onduidelijk of er een, eerder voorgenomen, wetswijziging komt en, zo ja, welke vorm en inhoud een wijziging van de Wet op het Hoger Onderwijs gaat krijgen, wat dit impliceert voor de rol en taken van de verschillende toezichthouders en in het bijzonder de rol en taak van de Onderwijsinspectie.

In de praktijk is in de achterliggende jaren een hervorming van het onderwijs-toezicht uitgevoerd. In het verleden stonden de, door de sector zelf georganiseerde, onderwijsvisitaties centraal. De Onderwijsinspectie had hierin een rol op metaniveau, en had de zogeheten evaluatie bestuurlijke hantering als instrument. Thans staan de accreditaties van de opleidingen centraal. Tot 2010 is men bezig om alle aangemelde - bestaande en nieuwe - opleidingen in het hoger onderwijs te accrediteren. Er is een nieuw, onafhankelijk orgaan voor de accreditatie in het leven geroepen, de Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO). De instellingen maken gebruik van zogeheten VBI's (Visiterende en Beoordelende Instanties) om accreditatie voor te bereiden. De NVAO en VBI's zijn aan het stelsel toegevoegd en dit heeft tot een verschuiving in, en verandering van, takenpakketten geleid. De Onderwijsinspectie is voor de kwaliteitsborging meer op afstand komen te staan. Dat geldt echter niet voor de rechtmatigheidstoets.

De NVAO is aan de eerste cyclus van accreditaties bezig. In 2005 lag het zwaartepunt bij de beoordeling van accreditatieaanvragen. Daarnaast werden er onder meer toetsen nieuwe opleidingen afgehandeld. De NVAO registreert dat veel nieuwe opleidingen na goedkeuring de doelmatigheidstoets niet halen. De vraag wordt gesteld of de volgorde – doelmatigheidstoets na kwaliteitstoets – wel de meest handige is.

In principe hebben VBI's en NVAO successieve taken. De VBI beoordeelt de kwaliteit van het onderwijs. De NVAO beoordeelt het werk van de VBI. Echter, de NVAO kan het werk van de VBI als onvoldoende kwalificeren en een eigen visitatieonderzoek starten, als basis voor een accreditatiebeslissing. Dit gebeurt in de praktijk niet vaak, maar het gebeurt wel. Met name voor de instellingen is dit een problematisch gegeven. De instelling heeft - na een positief rapport van de VBI - de verwachting van een accreditatie, maar kan worden geconfronteerd met een tegengestelde beslissing of een hernieuwd onderzoek, met onzekere uitkomst.

De wettelijke taken van de Inspectie zijn aanvullend op dit directe toezicht op de kwaliteit. Het gaat om een drietal taken:

1. toezicht op het accreditatiestelsel
2. thematisch of aspectenonderzoek, algemeen of gericht op naleving van wet- en regelgeving
3. incidentenonderzoek. Dit is in de wet beperkt tot naleving van regelgeving; het betreft niet de kwaliteit zorg.

Tussen de NVAO en de Inspectie is frequent overleg. Ook is sinds anderhalf jaar regulier overleg met andere toezichthouders en het ministerie betreffende de verdere afstemming en mogelijke integratie van werkzaamheden.

De wettelijke taakstelling van de Inspectie is helder. De operationalisering hiervan roept bij de instellingen en brancheverenigingen vragen op. Allereerst moet

worden opgemerkt dat de Inspectie voor instellingen en studenten zo goed als onzichtbaar is geworden. Men is daarbij in de praktijk onzeker over de taakverdeling tussen de toezichthouders. De eerstgenoemde taak van de Inspectie - toezicht op het accreditatiestelsel en, daarmee op het functioneren van de NVAO - vergroot de verwarring.

De Inspectie constateert daarnaast dat de validiteit en betrouwbaarheid van de beoordelingen door de VBI's nog onvoldoende gewaarborgd zijn.

De meeste andere respondenten ondersteunen dit commentaar.

Het thematisch onderzoek roept wisselende opinies op. De studenten zijn een groot voorstander van dergelijk onderzoek door OI. De instellingen vinden het een onheldere taak en hebben vraagtekens bij zowel de onderwerpkeuze als de aanpak. Men vraagt zich af wat de meerwaarde is van dergelijke onderzoeken. De derde taak is een profilerende. De instellingen zeggen weinig te merken van de Inspectie, behalve met name waar het gaat om incidentenonderzoek. De universiteiten hebben onder het nieuwe toezichtsregime niet te maken gehad met incidentenonderzoek; het HBO wel. De instellingen en hun brancheorganisaties zijn van mening dat er wellicht zoiets nodig is, maar zien geen (wettelijke) basis voor de Inspectie. De NVAO is van mening dat (ad hoc) instellingsonderzoek een mooi instrument is, maar heeft het liever zelf in handen. De studenten vinden hier een heel belangrijke rol voor de Inspectie, maar geven ook aan dat zij niet zo goed een feitenbasis voor dit soort ingrijpende acties kunnen zien.

Men is eensluidend van mening dat er een deugdelijke basis nodig is voor beslissingen om tot een incidentenonderzoek te komen, en dat deze bij recente incidenten heeft ontbroken. In het oude stelsel had de Inspectie een positie als 'meta-evaluator'; dit gaf meteen een heldere basis – namelijk de visitatierapporten, en de doorwerking daarvan – voor eigen onderzoek. Dat is in het nieuwe stelsel verdwenen.

Een ander punt is dat er geen goede sanctiemogelijkheden zijn geregeld. De enige mogelijkheid is het intrekken van de vergunning van de instelling. Dat is dermate ingrijpend, dat het feitelijk niet toegepast wordt.

De uitvoering van accreditaties op opleidingsniveau roept op veel plaatsen commentaar op. De instellingen, brancheorganisaties en studenten zijn van mening dat er een ander aggregatieniveau moet worden gekozen. Hiervoor zijn verschillende motieven. Een inhoudelijk motief is dat de structuur van opleidingsprogramma's niet altijd past bij het huidige meet- en accreditatieniveau (major-minor systematiek, bijvoorbeeld, maar ook interdisciplinariteit). Een ander motief betreft de hoge kosten van de accreditering en de onhaalbaarheid van continuering van deze systematiek voor de langere termijn. Het wordt bijvoorbeeld problematisch, zo merken verschillende respondenten op, om voldoende gekwalificeerde leden voor de visitatiepanels te krijgen.

2.3 Taakinvulling en -vervulling door de Onderwijsinspectie: functionaliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid

De evaluatie is uitgevoerd om antwoord te geven op een reeks van onderzoeksvragen. Allereerst zijn er evaluatieve vragen van juridische aard. Deze worden in het navolgende hoofdstuk behandeld. Vervolgens zijn er vraagclusters betreffende de volgende onderwerpen:

- doeltreffendheid en effecten van de WOT in de praktijk
- functioneren van de Onderwijsinspectie onder de WOT
- toekomst, veranderende rol Onderwijsinspectie.

Het laatste punt wordt eveneens in een apart hoofdstuk behandeld. De andere twee vraagclusters zijn in deze paragraaf aan de orde. We beginnen met een beantwoording van vragen over het functioneren van de Onderwijsinspectie. Vervolgens behandelen we de thema's doelmatigheid en doeltreffendheid.

2.3.1 Functioneren van de Inspectie onder de WOT

De vragen die over het functioneren van de Onderwijsinspectie zijn gesteld, betreffen met name:

- de onafhankelijkheid en de onafhankelijke oordeelsvorming
- de professionaliteit
- de transparantie
- het stimulerend toezicht (interne kwaliteitszorg en horizontale verantwoording).

We behandelen deze punten hier één voor één.

De onafhankelijkheid en de onafhankelijke oordeelsvorming

De WOT geeft de Inspectie voldoende ruimte om haar werkwijze zelf in te vullen en om tot een onafhankelijk oordeel te kunnen komen. De Inspectie is zelf - na uitgebreide consultatie met het veld - gekomen met een nadere operationalisering van een aantal belangrijke doelstellingen in de onderwijswetten (kwaliteit, maximale ontplooiing, rekening houden met variatie en het streven naar een selectief Inspectieregime). De eigen verantwoordelijkheid voor de Inspectie om inhoud te geven aan het Onderwijsverslag, de schoolrapportages en aan de thematische onderzoeken maakt een onafhankelijk oordeel mogelijk.

Op grond van het empirisch onderzoek is derhalve op dit punt een korte uitspraak mogelijk. De wet geeft voldoende ruimte en de Inspectie neemt die ruimte ook. De onafhankelijkheid van de Onderwijsinspectie wordt in het veld niet betwist. Het wordt ook als een noodzakelijke voorwaarde voor goed functioneren beschouwd.

Eén kanttekening is op zijn plaats, dat is de rol invloed van 'de politiek'. Als bijvoorbeeld de Tweede Kamer om haar moverende redenen van mening is dat bij elke school jaarlijks een onderzoek dient plaats te vinden en de Inspectie dit een suboptimale aanwending van schaarse middelen acht, dan staat er spanning op de onafhankelijkheid van de Inspectie.

De professionaliteit van de Inspectie

In het verleden was de Inspectiekwaliteit sterk persoonsgebonden. De laatste jaren is het instrumentarium professioneler geworden, is de profilering van de Inspectie zakelijker geworden (de inspecteurs hebben geen kantoor meer aan huis) en in het toetsingskader transparanter geworden. De professionalisering van de organisatie heeft het eindstadium nog niet bereikt. Nog steeds zijn de scholen van mening – ondanks de onmiskenbare verbeteringen – dat het oordeel sterk persoonsgebonden is voor een specifieke inspecteur. Ook nemen de evaluatoren discrepanties waar tussen mondelinge beoordelingen en rapportages.

De standaardisering en verwetenschappelijking van de Inspectie komt de professionalisering ten goede. Tegelijkertijd stellen respondenten in verschillende onderwijssectoren dat de huidige personeelsopbouw van de dienst heeft geleid tot een zekere deprofessionalisering, althans reductie van inhoudelijke deskundigheid. Vroeger werd iemand onderwijsinspecteur na een lange loopbaan in het onderwijs. Nu is dat in mindere mate het geval en wordt meer gewerkt vanuit de sjablonen in plaats van vanuit de inhoud.

Al met al is duidelijk dat de professionaliteit van de werkwijze van de organisatie in zijn geheel sterk is verbeterd. Blijvende aandacht moet worden gevraagd voor enerzijds de opbouw van inhoudelijke deskundigheid en anderzijds de persoonlijke Inspectievaardigheden.

Er zijn nog enkele opmerkingen met betrekking tot andere toezichthouders van belang. Allereerst de KCE in de BVE-sector. In de WEB zijn de taken van KCE vastgelegd, de WOT bepaalt het toezicht van de Inspectie op KCE. Hoewel onmiskenbaar kan worden vastgesteld dat de activiteiten van KCE hebben bijgedragen aan een kwaliteitsverhoging van examinering en examenproducten in de afgelopen jaren, doet zich de vraag voor of deze situatie ook in de toekomst zou moeten worden bestendigd. Hierbij kunnen vraagtekens worden gezet op basis van bevindingen die in de evaluatie naar voren zijn gekomen:

- verschil in cultuur en visie op het toezicht tussen KCE en de Onderwijsinspectie;
- de omvang van de bevraginglast en de administratieve lastendruk voor de instellingen;
- het gegeven dat het toezicht op het onderwijsproces en de examinering, die als twee-eenheid bij elkaar horen, nu is opgeknipt.

Tot slot dient er op te worden gewezen dat het toezichtsarrangement in het hoger onderwijs nadere uitwerking vraagt, tenminste met betrekking tot de onderlinge verhoudingen tussen Inspectie, NVAO en VBI's. Zolang er feitelijk sprake is van overlappende taakuitvoering, laat de professionaliteit te wensen over.

Transparantie

In de periode waarin de Onderwijsinspectie onder de WOT functioneert, is de transparantie toegenomen. Op de eerste plaats is het onderwijsverslag professioneler en wetenschappelijker geworden. Dit biedt de minister de mogelijkheid om de ministeriële verantwoordelijkheid in te vullen. De positie van de minister kan verder versterkt worden als de minister meer en eerder betrokken wordt bij de ontwikkeling van het waarderingskader.

Op de tweede plaats hebben de waarderings- en toetsingskaders de transparantie van scholen en instellingen vergroot, en het functioneren van de Inspectie voor de scholen en instellingen verhelderd. Als een inspecteur langdurig dezelfde scholen en schoolbesturen onder zijn hoede heeft, is het voor beide partijen (toezichtnemer en toezichthouder) duidelijk welke richting het opgaat met de kwaliteit van de scholen. Tegelijk levert een langdurige relatie tussen school en inspecteur weer andere gevaren op die de onbevooroordeelde blik van de inspecteur kunnen vertroebelen. Daarom heeft de Inspectie de regel ingevoerd dat inspecteurs eens per vier jaar rouleren.

Tegelijkertijd zijn er geluiden die signaleren dat het werken met risicoprofielen een achteruitgang betekent in de transparantie voor scholen. Al te strikte toepassing van bepaalde criteria (bijvoorbeeld Cito-scores) kan tot een schijn van transparantie leiden en roept bij sommigen vermoedens van ondeugdelijkheid op.

Stimulerend toezicht; de stimulering van interne kwaliteitszorg en horizontale verantwoording

De stimulerende aard van het toezicht blijkt op twee niveaus:

- uit de aard van de instrumenten
- uit de wijze waarop de instrumenten toegepast worden.

De instrumenten zijn meer en meer zo ingericht dat scholen en instellingen, die de interne kwaliteitszorg en de horizontale verantwoording op orde hebben, als

het ware beloond worden met minder (intensief) toezicht. Daarmee is er sprake van 'stimulerend toezicht', zoals dat bij de inrichting van het toezicht werd beoogd. De Inspectie stimuleert het autonome handelen van de scholen. Wel moet worden geconstateerd dat er in het veld ambivalentie is over deze benadering. Deze ambivalentie komt aan de orde onder 'selectiviteit'.

Voor veel scholen, met name in primair en voortgezet onderwijs, is de inspecteur niet alleen – of zelfs: niet zozeer – de controleur, maar wordt de inspecteur ook gezien als raadgever:

"De inspecteur denkt mee en is zeer geïnteresseerd". "De inspecteur houdt je een spiegel voor". "De inspecteur weet goede indringende vragen te stellen die het team aanzetten om de eigen onderwijsfilosofie beter uit de verf te laten komen". In deze welhaast traditionele rol is de Inspectie ook in zekere zin stimulerend. De Inspectie wordt ook wel gebruikt als gratis adviesinstantie. Dit is ook een vorm van stimulans.

Wellicht past deze traditionele rolbenadering niet goed meer bij de moderne, in de WOT tot uitdrukking gebrachte, toezichtsvisie. Anderzijds kan op grond van de dataverzameling worden geconcludeerd dat de tevredenheid in het veld in dit opzicht behoorlijk groot is. Er zijn vermoedelijk nog veel de scholen en instellingen waar deze meer traditionele bejegening beter past dan de meer afstandelijke, wetenschappelijke benadering.

Minder stimulerend is de Inspectie als het gaat om vernieuwingen in het onderwijs. Scholen die het traditionele leerstofjaarklassensysteem willen doorbreken stuiten in eerste instantie op negatieve beoordelingen door de Inspectie en scholen die de eindtoetsen willen vervangen door toetsen die beter bij hun onderwijs passen stuiten op weerstand. De toetsing van de Inspectie, zo is het oordeel van respondenten, past beter bij de reguliere basisscholen dan bij de scholen die aan vernieuwing veel aandacht geven.

2.3.2 Doelmatigheid van de Inspectie

De doelmatigheid is geen onderwerp geweest van een cluster van evaluatievragen. Niettemin zijn in de loop van de evaluatie enkele onderwerpen, meer of minder pregnant, naar voren gekomen, die in dit onderdeel van het rapport aandacht vragen. We noemen:

- de kosten van het toezichtstelsel en de lastendruk op de scholen en instellingen;
- het integraal toezicht en de efficiency in het onderzoek en de gegevensverzamelingen.

De kosten van het toezichtstelsel; lastendruk

De doelmatigheid waarmee de Inspectie invulling geeft aan haar taken ten aanzien van de verschillende onderwijssectoren is niet na te gaan op basis van onze bronnen. Op basis van de begroting van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschap en de jaarwerkplannen van de Inspectie van het Onderwijs is wel na te gaan hoeveel middelen er in de periode 2002-2007 zijn begroot. In onderstaande tabel zijn de uitgaven voor de IO afgebeeld op het prijspeil 2006. Te zien is dat de uitgaven sinds 2005 verminderen met 5% ten opzichte van 2002; in 2007, wanneer het geïntegreerde toezicht in werking treedt, is een verdere afname van de uitgaven te verwachten.

Uitgaven en personeelsinzet Inspectie van het Onderwijs, (bedragen x 1000 euro; prijspeil 2006)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
uitgaven OI	48.754	48.810	49.456	46.280	46.145	44.076
w.v. regulier toezicht				37.350	35.809	
index =2002	100	100	101	95	95	90
fte Inspectie	529	529	535	500	500	
wv: sector PO		214				

Bron: Begrotingen OCW 2003-2006; Jaarwerkplannen Inspectie 2005-2007

De Inspectie voert in de periode 2002-2007 grotendeels dezelfde taken uit¹. Door te gaan werken met een andere manier van informatie verzamelen (JO bijvoorbeeld meer schriftelijk), de introductie van aangepaste versies van de toetsingskaders (2005 en 2006), de overdracht van taken (bijvoorbeeld naar NVAO) en een integratie van back- en frontofficefuncties met de IB groep en de CFI, is de doelmatigheid van de Inspectie verbeterd.

Kijken we naar de scholen en instellingen.

De resultaten van de survey in primair en voortgezet onderwijs geven een beeld van de geschatte tijdsbesteding van met name schooldirecteuren. Dat is specifiek bij de voorbereiding van Inspectiebezoek en het lijkt niet wezenlijk hoger te liggen dan in eerdere jaren. De geautomatiseerde gegevensaanlevering van de JO-gegevens door de scholen is een verminderde belasting. Ook de vereenvoudiging van de toezichtkaders moet tot een lagere belasting leiden, maar het is te vroeg om dit vast te kunnen stellen. De eigen onderzoeken, de zelfevaluaties, de peiling van meningen van ouders, allemaal elementen van interne kwaliteitszorg, vormen daarentegen een grotere belasting voor de scholen. Dat geldt ook voor de uitvoering van horizontale verantwoording.

In de BVE-sector valt met name op dat zowel de ROC's als de kenniscentra veel moeite blijven houden met de administratievelastendruk die het jaarlijkse onderzoek van KCE met zich brengt. Het lijkt gewenst af te stappen van deze jaarlijkse cyclus en overeenkomstig de veranderde werkwijze van de Inspectie zelf te kiezen voor meer flexibiliteit in de termijnen waarop het onderzoek plaatsvindt. In het hoger onderwijs heeft de Inspectie uit eigen onderzoek geconcludeerd dat de kosten gemoeid met accreditatie, twee keer zo hoog zijn als de kosten gemoeid met visitatie. Het is een te beperkt onderzoek, met name omdat alleen directe kosten zijn gemeten en dan nog alleen voor het aangewezen onderwijs. Op grond van dit boekje aan gegevens is nog geen goede conclusie te trekken.

Informatiestromen en integraal toezicht

De technische mogelijkheden om databestanden te bundelen, te koppelen en te verrijken nemen toe. Er is al jaren een proces aan de gang om tot een beleid van 'single information' te komen en de back-office activiteiten van de verschillende toezichthouders zo veel mogelijk te combineren en samen te laten vallen.

Dit is een door iedereen toegejuichte ontwikkeling. Het wordt echter vaak gebracht onder de noemer 'integraal toezicht', en dat is toch echt iets anders. Allereerst moet worden vastgesteld dat integraal toezicht op de scholen en instellingen in zekere zin een fictie is. Er zal altijd apart toezicht blijven, bijvoorbeeld door de Arbo-inspectie, de Voedsel en Waren Autoriteit, de Inspectie voor het

¹ Het KCE en de NVAO zijn opgericht na de in werking treding van de WOT. Door de komst van deze organisaties is er wel enige verandering in het takenpakket van de inspectie opgetreden.

gebruik van proefdieren, het toezicht op onderzoek met genetisch gemanipuleerd materiaal, et cetera.

Zelfs als we integraal toezicht strikt beperken tot de diensten die alleen in en vanuit de onderwijssector opereren, zijn de mogelijkheden beperkt. Een eerste streven is om tot een goede, heldere taaktoedeling en -afbakening te komen (met name in het hoger onderwijs en de BVE-sector). Een tweede streven moet zijn om tot optimale onderlinge afstemming te komen, niet alleen wat betreft de informatievergaring en het informatiegebruik, maar ook wat betreft de feitelijke benadering van scholen en instellingen.

Dan is, zo is de algemene opinie, al veel gewonnen.

2.3.3 Doeltreffendheid van de Inspectie

Het vraagcluster betreffende de doeltreffendheid van de Onderwijsinspectie bevat in feite dezelfde vragen als onder het cluster 'functioneren'. We specificeren onze beantwoording naar de belangrijkste taken van de Onderwijsinspectie en behandelen daarom de volgende thema's:

- toepasselijkheid toetsingskaders en de toepasselijkheid van overige instrumenten (m.n. HO en BVE)
- selectiviteit
- sanctiemogelijkheden
- communicatie en verslaglegging.

Eerst enkele algemene opmerkingen.

Toepasselijkheid toetsingskaders en de overige instrumenten

De toetsings- en waarderingskaders, en de werking ervan, zijn in het voorgaande behandeld. De algemene opinie is dat de gekozen methodiek leidt tot een vaststelling en handhaving van de basiskwaliteit van onderwijs. In bijvoorbeeld het primair onderwijs is de klacht dat vernieuwingen niet worden bevorderd. In het hoger onderwijs blijken de mogelijkheden van kwalitatief onderscheid niet te worden benut door de instellingen.

Strikt gesproken leidt algemeen onderzoek niet tot heldere conclusies voor de doeltreffendheid terzake van de bevordering van de kwaliteit van het onderwijs. Op basis van de jaarlijkse verantwoording over de staat van het Nederlandse primaire onderwijs aan de Tweede Kamer is niet na te gaan hoe de scholen voor primair onderwijs zich in de periode 2002-2006 hebben ontwikkeld. Dat komt doordat met de komst van het nieuwe toezichtkader de operationalisering van het begrip "kwaliteit" tussentijds is gewijzigd. De invoering van de WOT veronderstelt een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Zowel de ontwikkelingen van de kwaliteit van het onderwijs als de bijdrage die de WOT en de Inspectie in deze ontwikkeling hebben geleverd zijn niet af te leiden uit de jaarlijkse onderwijsverslagen van de Inspectie. Doordat het niet mogelijk is om in meerjarig perspectief een beeld van de kwaliteit van het primaire onderwijs te reconstrueren, is ook de doeltreffendheid van de Inspectie lastig te benaderen.

De Wolf en Janssens (2005) hebben een overzicht gemaakt van een aantal studies naar de effecten van Onderwijsinspectie. Zij concluderen dat er in geen van de studies positieve causale effecten zijn aangetoond. De effecten van openbare prestatie-indicatoren lijken positief te zijn, maar hebben geen invloed op het schoolkeuzegedrag. Prestatie-indicatoren, en in iets mindere mate Inspectiebezoeken, blijken wel tot strategisch gedrag van scholen te leiden. Voorbeelden van dit strategische gedrag zijn indicatorfixatie, 'window-dressing', misrepresentatie, en andere vormen van 'gaming'.

Bij het gebruik en de waarde van het kader zijn vanuit de praktijk de volgende kanttekeningen te plaatsen:

- Het geheel is meer dan de delen. Dor veel scholen wordt het totaaloordeel gemist. Zeker geldt dit als de Inspectie niet op alle onderdelen kijkt omdat hiervoor het positieve oordeel van een vorige meting gehandhaafd blijft. Scholen hebben niet alleen behoefte aan dit totaaloordeel, zij willen ook een bevestiging van de oude positieve oordelen. Voor hen geldt dat het goed is om complimenten te krijgen. Voor de kritische beschouwer geldt dat het goed is om een jarenoud oordeel opnieuw te onderbouwen.
- Gelijke monniken gelijke kappen? Het toetsingskader en het waarderingskader zijn voor alle scholen gelijk. Toch is er binnen het onderwijs in alle sectoren sprake van een heterogene samenstelling. Ten eerste zijn er grote verschillen in de bestuurskracht. Het maakt nogal uit of een school onderdeel van een groot bestuur is of als eenpitter onder een eigen bestuur valt. Ten tweede zijn de onderwijssoorten verschillend. Ten derde is de leerlingensituatie divers. Het waarderingskader kan hier niet altijd in voorzien.
- Ontbreken bestuur en organisatie
- Nu bij de governance steeds meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van het bestuur wordt gelegd moet de Inspectie ook in haar oordeel betrekken hoe de school georganiseerd is. Toezicht en sturing door het bestuur, eventueel de stijl van leiding geven van de directeur, dit zijn allemaal zaken die passen bij het beoordelen van de kwaliteit en de mogelijkheid tot kwaliteitsverbetering van een professionele organisatie.

Wat betreft de andere instrumenten zijn met name observaties ten aanzien van het incidentenonderzoek van belang. Het incidentenonderzoek is niet specifiek voor het hoger onderwijs. OI heeft een kernteam samengesteld in 2005, dat incidentenonderzoek uitvoert. In dat jaar werden er in de gehele onderwijssector 10 uitgevoerd.

Respondenten betwijfelen de wettelijke basis van dit incidentenonderzoek. Vrij breed wordt de mening gedeeld dat er in ieder geval een goede basis moet zijn voor de beslissing om tot een incidentenonderzoek te komen. De gevolgen voor de onderzochte school of instelling zijn immers fors. In dit licht is de bevinding van belang dat benutting van cliëntperspectief, zo blijkt uit het onderzoek en de gevoerde gesprekken, nog heel matig is ontwikkeld. Zo ontbreken op veel scholen instrumenten van medezeggenschap en is ook de klachtenregeling op de scholen niet altijd transparant, klagen studenten dat zij onvoldoende informatie van het CvB krijgen om mee te kunnen denken en beslissen, en hebben deelnemers onvoldoende zicht op de kwaliteit van het onderwijs en het rendement ervan. Gelet op ontwikkelingen in andere (aanpalende) sectoren kan de mogelijkheid worden overwogen om een onafhankelijke klachteninstantie in het leven te roepen. Zo is Paepo on op dit moment in overleg met de Consumentenbond, onder voorzitterschap van de SER, met het doel aansluiting te zoeken bij de Stichting Geschillencommissie Consumenten.

Bedacht moet worden dat de methodiek en instrumenten van de Inspectie in samenhang moeten worden gezien met een zich versterkend intern toezicht en een verbetering van de horizontale verantwoording door de scholen en instellingen. Dit is een kant die nog in de kinderschoenen staat en waarin nog veel werk moet worden verzet; met name door de onderwijsinstellingen zelf.

Selectiviteit

Het idee van het selectief toezicht is een werkend model als de scholen aan bepaalde voorwaarden voldoen. Men moet een goed systeem van kwaliteitszorg hebben waarmee de Inspectie van betrouwbare en bruikbare informatie kan worden voorzien. Men moet over de bestuurlijke slagkracht beschikken om (zelf)kritiek op het eigen functioneren te formuleren en van anderen te herkennen en erkennen, en er vervolgens veranderingen mee in gang te zetten. Louter metingen over de stand van zaken zijn niet genoeg, men moet er ook iets mee doen.

Bezien vanuit de taakvervulling van de Inspectie krijgt het begrip “selectiviteit” steeds meer de betekenis van: zo min mogelijk scholen bezoeken, zo veel mogelijk informatie verzamelen op afstand. Welke set van indicatoren het absolute minimum is om toch een beeld te kunnen krijgen van de kwaliteit van het onderwijs is nog de vraag. Volgens sommigen volstaat informatie over behaalde eindresultaten. Anderen menen dat er daarnaast ook procesindicatoren nodig zijn. De procesindicatoren hebben namelijk een voorspellende waarde voor de eindscores.

In PO en VO zijn alle partijen het erover eens dat de meeste scholen en instellingen (nog) niet voldoen aan de te stellen vereisten voor de interne kwaliteitszorg. In die zin loopt het toetsingskader wellicht vooruit op ontwikkelingen in het veld die nog maar net zijn ingezet.

In het onderwijstoezicht moet rekening gehouden worden met variatie, en het onderwijstoezicht moet selectief zijn. Met het proportionele toezicht bestaat er de neiging om de Inspectie-inspanningen sterk te richten op de zwakke scholen (nader onderzoek, onderzoek naar kwaliteitsverbetering), op de scholen die in de risicozone terechtkomen (risicoanalyse, nader onderzoek) en op incidenten en maatschappelijke vragen aangaande het primair onderwijs (incidenteel onderzoek). Dit roept des te indringender de vraag op welke (minimale) kwaliteit alle scholen moeten realiseren, of de WOT ertoe moet bijdragen dat op alle scholen de kwaliteit verbetert en hoe gemeten kan worden dat het onderwijs op maxima-

le wijze de ontwikkeling van alle leerlingen mogelijk maakt. Een verdere en nadere operationalisering van 'kwaliteit', 'maximale ontplooiing', 'eindtermen' en 'variatie' is gewenst. Ook in het kader van de leerplicht is het wenselijk om te definiëren wat de samenleving de minimaal benodigde eindtermen acht als aan de leerplichtige leeftijd voorbij is.

Volgens sommige gesprekspartners zou het wenselijk zijn om de toegevoegde waarde die het onderwijs realiseert als operationalisering te kiezen van de onderwijsresultaten. Dit maakt een genuanceerder benadering van opbrengsten mogelijk dan enkel en alleen de Cito-scores voor taal en rekenen.

De Onderwijsinspectie heeft met ingang van augustus 2006 in de BVE-sector gekozen voor selectief, risicogericht toezicht. Deze nieuwe werkwijze is in nauw overleg met het BVE-veld ontwikkeld en kan op brede steun rekenen. Voordeel van deze nieuwe werkwijze is, dat het strategisch gedrag dat de instellingen vertoonden bij de zelfevaluaties nu wordt geobjectiveerd in de vorm van een risico-analyse. Daarbij zijn de zelfevaluaties van de instellingen geen richtsnoer meer, maar eerder de kwaliteit van de interne werkprocessen en de mate waarin het vertrouwen kan bestaan dat instellingen eventuele fouten ook zelfstandig op eigen houtje kunnen bijsturen. Deze stimulerende rol, gebaseerd op high trust, zal een bijdrage kunnen leveren aan het kwaliteitsbesef van de instellingen zelf en is mogelijk geworden op basis van de Governance Code die door de sector zelf is ontwikkeld. Voor zowel de ROC's als de kenniscentra geldt, dat deze Governance Code op 1 januari 2006 verplicht is gesteld. Deze GC zal ongetwijfeld een stimulerende invloed hebben op de kwaliteit van planning en control binnen de BVE-sector. De Inspectie volgt samen met het veld nauwgezet de opbrengsten van deze nieuwe werkwijze, die ook in de loop van 2007 zal worden geëvalueerd. Daarom is het nu nog te vroeg om al vergaande conclusies ten aanzien van deze nieuwe werkwijze te trekken. Uit het onderzoek komt wel naar voren dat die nieuwe werkwijze op veel support vanuit het veld kan rekenen.

Sanctiemogelijkheden

In de meeste gesprekken met deskundigen kwam ook aan de orde dat men van mening is dat het huidige 'sanctieregime' niet voldoet. Als een school slecht presteert kan men dat jaren volhouden zonder dat er harde maatregelen genomen worden. Scholen die als zwak worden aangewezen kunnen daar jarenlang mee weggelaten worden zonder dat ze een waarschuwing krijgen om de kwaliteit te verbeteren. Als ze die waarschuwing eenmaal krijgen, hebben ze nog twee jaar om dit te doen, waarbij ze eens in het half jaar een OKV (onderzoek naar kwaliteitsverbetering) krijgen. Hierbij wordt er echter alleen op gelet of men zijn best doet op de aangewezen onderdelen, en niet op de totale kwaliteit.

De Inspectie kan een school nu alleen "aan de schandpaal nagelen" of vaker langskomen. De Inspectie moet extreme gevallen aan de minister voorleggen, die dan de mogelijkheid heeft (een deel van) de bekostiging in te trekken, wat in de praktijk sluiting zou betekenen. Verschillende partijen maken zich zorgen dat het langdurige proces van nu ervoor kan zorgen dat een hele generatie scholieren met slecht onderwijs te maken heeft voordat er een oplossing wordt gevonden. Het zou volgens de meeste respondenten goed zijn als er meer mogelijkheden waren om sneller in te grijpen.

Over wat er dan moet gebeuren is echter niet iedereen het eens. Sommigen neigen naar financiële sancties (bestuurlijke boetes) die door de Inspectie uitgedeeld kunnen worden. Deze sancties moeten kort kunnen volgen op de constatering van zaken die mis gaan. Velen hebben daar weer als bezwaar tegen dat dit

alleen maar ten koste van de kwaliteit van het onderwijs gaat, aangezien het geld toch ergens vandaan moet komen.

Een mogelijke andere sanctie is het onder curatele stellen van een school, hoewel dit dan volgens sommigen geen "staatsschool" moet worden. Toch worden zaken als een interim-bestuur, 'artikel 12 status' of een taskforce die de problemen aanpakt c.q. helpt aanpakken vaak genoemd als de enige alternatieven die sneller kunnen werken dan de huidige methode.

In het BVE veld en in het hoger onderwijs is de situatie echter heel anders. Indien KCE bepaalde opleidingen de bevoegdheid tot examinering ontnemt of de NVAO een opleiding de accreditatie onthoudt maakt dit bekostiging onmogelijk. In de praktijk zal dit neerkomen om het niet (meer) kunnen geven van een bepaalde opleiding. Daar is dus wel sprake van ruimere mogelijkheden.

Communicatie en verslaglegging

Met behulp van de genoemde instrumenten formuleert de Inspectie een oordeel over de kwaliteit van individuele onderwijsinstellingen. Met behulp van het onderwijsverslag en de themarapportages doet de Inspectie uitspraak over de sector in zijn geheel. Dit vindt zijn grondslag in artikel 23 van de Grondwet, waarin staat dat de regering jaarlijks verslag doet aan de SG over de staat van het onderwijs. Volgens de WOT moet dat verslag uiterlijk in de eerste week van mei zijn vastgesteld. Het verslag wordt, voorzien van een bestuurlijke reactie, aan de TK voorgelegd.

Het beleid van de ministers van OCW, LNV en de Inspectie zijn bepalend voor de inhoudelijke accenten in het verslag. De thematische accenten zijn meestal sectoroverstijgend.

Er zijn verschillende meningen over het nut van kwaliteitskaarten en dergelijke instrumenten. Het Onderwijsverslag heeft een groot draagvlak. De kwaliteit ervan wordt zeer positief beoordeeld.

3 Wetstechnische evaluatie

De wetstechnische evaluatie spitst zich toe op een zestal vragen die ten grondslag liggen aan de evaluatieopdracht. Ze worden hieronder systematisch beantwoord.

3.1 In hoeverre wordt de werking van de wet bepaald door de aard van de normstelling in de wettelijke regeling?

De Wet op het Onderwijstoezicht vormt samen met de sectorwetten van het onderwijs (WPO, WVO, WEB, WHW, WEC) het kader voor het onderwijstoezicht zoals dat door een complex aan organisaties in het onderwijs wordt gevoerd. De sectorwetten bevatten de rechtmatigheidseisen en kwaliteitseisen waaraan het onderwijs moet voldoen en waar bijgevolg het toezicht op gericht is. De open en deels multidimensionale normen (o.a. kwaliteit, leerresultaten, de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen, pedagogisch klimaat, schoolklimaat, leerlingenzorg, selectiviteit) van de WOT zorgen ervoor dat de OI zelf tot een nadere invulling en operationalisering van de normen moet komen.

Procedureel zijn de zaken in de wet duidelijk geregeld en vormen ze voldoende aanknopingspunten voor de OI. Artikel 11 over het periodieke kwaliteitsonderzoek dat de Inspectie jaarlijks bij onderwijsinstellingen houdt is duidelijk en biedt houvast. De interpretatie daarvan dat dit ook daadwerkelijk een bezoek zou moeten inhouden of dat het ook een analyse van beschikbaar materiaal zou kunnen inhouden is niet geregeld. Dit zorgt voor problemen bij het toepassen van het principe van selectiviteit. De Inspectie acht het in veel gevallen voldoende om het laatste te doen terwijl de politiek verantwoordelijke minister (als dan niet in overleg met de Tweede Kamer) verdergaande verwachtingen heeft (en dienovereenkomstige eisen stelt)¹.

Artikel 13 reguleert het toezichtkader. De werkwijze daarbij en de manier waarop het kader werkt is duidelijk en wordt ook afgestemd met de minister. In deze kaders wordt echter een groot aantal criteria benoemd. Deze toezichtkaders zijn verre van eendimensionaal. Er zijn elementen in het toezicht met een binair karakter; scholen doen iets wel of juist niet. Er zijn echter ook veel elementen die een gradueel karakter hebben of uiteenlopende verschijningsvormen kennen. Er zijn talloze voorbeelden te noemen uit de toezichtkaders waarmee dit geïllustreerd kan worden. We pikken er één uit. Kwaliteitsaspect 6, het schoolklimaat van het toezichtkader PO. Daar staat onder punt 6; “de school zorgt voor veiligheid”. Wat dat betekent is op zich ook nog duidelijk; vrijwaring van risico's voor diefstal, agressie en geweld. Wat nu als een school zichtbaar beleid voert op dit punt maar er toch een ernstig geweldsdelict voorkomt? Heeft de school dan wel of niet gehandeld zoals van hen verwacht kan worden? Dergelijke redeneringen zijn ook op te stellen voor het domein opbrengsten of het onderwijsleerproces. Dit zorgt voor discussie tussen Inspectie en instellingen over de vraag waar op toegezien moet worden en wat de normen daarbij zijn.

¹ Een belangrijk uitgangspunt voor de WOT is dat de scholen niet méér belast worden dan voor een zorgvuldige uitvoering van het onderwijstoezicht nodig is. De interpretatie van dit uitgangspunt, ook in relatie met andere uitgangspunten, kan voor minister en Inspectie tot uiteenlopende conclusies leiden over de aard en frequentie van het toezicht.

Een belangrijke normstelling die ten grondslag ligt aan de wet is dat het toezicht de vrijheid van onderwijs en daarmee de eigen verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen (en hun bestuur) in acht moet nemen. Dit is een duidelijk spanningsveld. De Onderwijsinspectie probeert het begrip kwaliteit zo exact mogelijk te omschrijven (onder andere in de toezichtkaders) en heeft met het toezichtportaal ook een toereikende informatiebasis om die kwaliteit vast te stellen. Instellingen beroepen zich echter op de vrijheid van onderwijs om zich aan die kaders te onttrekken. Aangezien kwaliteit en normstelling moeilijk operationeel in wetgeving zijn te verankeren blijft die discussie bestaan.

3.2 In hoeverre wordt de werking van de wet bepaald door de opbouw van de wettelijke regeling?

De werking van de wet wordt in hoge mate gestuurd door de opbouw van de regeling. De WOT regelt het toezicht en de sectorwetten regelen de deugdelijkheidseisen waarop toegezien moet worden.

De vraag is echter, en dat was reeds bij de opbouw van de WOT een discussiepunt, of er behalve de deugdelijkheidseisen nog andere kwaliteitscriteria relevant zijn. Een school kan in een bepaalde situatie niet voldoen aan een aantal deugdelijkheidseisen, maar toch in termen van leerresultaten voldoende rendement opleveren. De wet biedt de Onderwijsinspectie op dit punt te weinig aanknopingspunten. Er zijn in de wetgeving op een aantal relevante criteria ook geen wettelijke vereisten. Zo zijn er in de wetgeving (WOT, WPO, WVO, WEB, WEC) geen eisen gesteld aan de kwaliteit van schoolleiders, terwijl we wel weten dat deze kwaliteit sterk indicatief is voor de opbrengsten van het onderwijs. De Inspectie werkt daarom indirect. Als de opbrengsten beneden niveau zitten is dat een indicatie dat er aan de deugdelijkheidseisen iets mis is. Daar wordt dan op ingegrepen in de hoop en verwachting dat dit ook in termen van opbrengsten resultaat oplevert.

Op de kern van onderwijskwaliteit, de opbrengsten, ontbeert wetgeving dus duidelijke criteria en bijbehorende normen. Behoudens de WEB is in geen van de wetten 'kwaliteit' gedefinieerd en over de definitie van 'onderwijskwaliteit' bestaan grote verschillen van mening. De OI houdt rekening met de doelen in de sectorwetten en met de zeer verschillende meningen in het onderwijsveld en in de samenleving bij het ontwikkelen van haar toetsingskader. De discussie over kwaliteit, het kunnen meten van kwaliteit en de discussie over de rol van de OI is daarmee niet verstomd. De tragiek is daarbij dat bij elke maatschappelijke kwaliteitsdiscussie over het onderwijs het algemene publiek denkt dat de OI hierover niets heeft te melden, niet van het probleem op de hoogte was en klaarblijkelijk niet effectief is. Onze bevindingen geven het tegendeel aan. Neemt niet weg dat een heldere definitie van kwaliteit (en normen) ontbreekt in wetgeving en dat dit de werking van het onderwijstoezicht beïnvloedt.

Er is bij de evaluatie geen tegenstrijdige regelgeving naar voren gekomen. De relaties tussen de Grondwet, de Wet op het Onderwijstoezicht en de sectorwetten is helder uiteengezet.

Er is wel een spanning tussen de wettelijke regels en de nadere uitwerking in afspraken tussen minister en parlement en de organen die verantwoordelijk zijn voor het onderwijstoezicht.

3.3 In hoeverre wordt de werking van de wet bepaald door de gekozen (juridische) inhoud?

De werking van de wet wordt sterk bepaald door de gekozen inhoud. Er zit een constante spanning binnen het werk van de Inspectie tussen handhavingstoezicht waarbij selectiviteit een belangrijk principe is en stimulerend toezicht waarbij het verbeteren van de eigen kwaliteitszorg bij instellingen nagestreefd wordt. Handhavingstoezicht leidt ertoe dat de Inspectie haar energie vooral steekt in het garanderen van een zekere minimumkwaliteit (zoals de NVAO in het hoger onderwijs doet). Formeel richt zij zich daarbij op alle instellingen maar feitelijk bestaat er een sterke concentratie van de aandacht op de laagst presterende scholen (circa 20%).

Qua instrumentatie kent de wet duidelijke grenzen die het onderwijstoezicht sterk bepalen. Het onderwijstoezicht krijgt via wetgeving geen sterkere maatregelen aangereikt als “het bijstaan van het bestuur van een instelling door een extern deskundige” (artikel 164a WPO gewijzigd via de WOT). Ook het benoemen van instellingen als zwakke of zeer zwakke scholen behoort tot de mogelijkheden. De termijnen die de OI hanteert om blijvende kwaliteitsproblemen op scholen te redresseren, zijn lang. Een school is drie jaar zwakke school voordat de school op de lijst komt van zeer zwakke scholen en vervolgens wordt pas – indien geconstateerd wordt dat de verbetermaatregelen van school en bestuur onvoldoende effect hebben – na twee jaar geconstateerd dat de minister van zijn bevoegdheden gebruik moet maken.

Echte sancties kunnen echter niet worden toegepast. Daartoe zijn de organisaties die belast zijn met onderwijstoezicht niet bevoegd. Alleen de minister is sanctiebevoegd (bekostiging artikel 164 WPO en andere sectorwetten). Daarbij zijn de sancties van de minister alleen toepasbaar als komt vast te staan dat een wettelijk voorschrift niet is nageleefd. In de praktijk blijkt dat lastig waardoor dit zelden wordt toegepast. Niet de gebodsregulering, de sancties en de aard van het handhavingssysteem zijn een probleem, maar de ruime termijnen die gehanteerd worden en het weinig gedifferentieerde sanctieregime.

3.4 In hoeverre wordt de werking van de wet bepaald door de keuze van het uitvoerings-/handhavingsorgaan?

De wetgeving reguleert de uitvoerende organisaties. Voor een deel zijn die geregeld in de WOT, voor een deel in de sectorwetten. Hiervan is geen strijdige regelgeving bekend. Voor primair en voortgezet onderwijs geldt dat de keuze van het uitvoeringsorgaan onderdeel van de Wet op het Onderwijstoezicht is. Voor het BVE en het hoger onderwijs, waar specifieke organisaties als het KCE en de NVAO een rol spelen, geldt dat ook daar dat de uitvoering geregeld is in de desbetreffende sectorwetten. Voor het hoger onderwijs zijn tussen Inspectie en NVAO afspraken gemaakt over de taakverdeling.

Er is vrijwel geen discussie over de vraag wie de uitvoeringsorganisaties zouden moeten zijn van het onderwijstoezicht. Alleen in het hoger onderwijs zien we de wens opkomen om te komen tot één organisatie die verantwoordelijk is voor het gehele OCW-toezichtdomein, hetgeen taakstelling en positionering van NVAO en OI in de toekomst zou kunnen veranderen.

De enige discussie die speelt is de vraag of het toezicht zou moeten sanctioneren of zoals nu wettelijk is geregeld, de minister.

3.5 In hoeverre wordt de werking van de wet bepaald door de aard van de implementatie?

Er zijn aanwijzingen dat de Onderwijsinspectie in het PO, VO en BVE anders is gaan opereren door de WOT. Met name het selectief toezicht en de daaronder liggende gegevensbasis van het toezichtportaal veranderen de werking van de wet. Sinds de zomer van 2006 is er in die sectoren een duidelijke verandering waar te nemen met meer aandacht voor selectiviteit, minder bevraginglast bij de scholen en meer garanties voor een minimumkwaliteit van het geboden onderwijs.

Daarin is, gestimuleerd door het kerndepartement, een proces ontstaan van afstemming van de gegevensbasis voor het toezicht. Dit proces is echter pas relatief laat in de geëvalueerde 5-jaarsperiode tot stand gebracht. Daardoor is er nog niet veel ervaring opgedaan met deze nieuwe stijl van toezicht.

Het evaluatieonderzoek is niet zodanig ingericht dat kan worden bepaald of en in hoeverre de toezichthouder financieel voldoende in staat is gesteld om zijn taak naar behoren uit te voeren. Door de nieuwe werkwijzen die ontwikkeld moeten worden, de uitbreiding van het werkterrein (SO, particulier onderwijs), de uitvoeringsverplichting van een jaarlijks onderzoek op elke PO-school en de bezuinigingen is de vraag of de OI met de beschikbare middelen alle taken goed kan uitvoeren. Deze vraag kon evenmin beantwoord worden. Daarvoor zou functieonderzoek noodzakelijk zijn en een grondige analyse en dito normering van de uit de wet voortvloeiende taken van het onderwijstoezicht.

Een implementatiezwakte is dat de WOT niet voorschrijft wanneer de wet volledig geïmplementeerd moet zijn.

Ook het in de wet geregelde toezichtkader werkt sturend op de implementatie. Wel is duidelijk dat het toezichtkader in bepaalde gevallen pas laat beschikbaar was.

3.6 In hoeverre wordt de werking van de wet bepaald door het proces van voorbereiding van wet en beleid (draagvlak, aansluiting op de praktijk)?

De wet heeft een zorgvuldige periode van voorbereiding gekend. Er zijn in de documentatie voldoende aanwijzingen naar voren gekomen dat deze wetgeving sterk geënt is op wat er in het onderwijstoezicht mogelijk en gebruikelijk is. Het is geen tekentafelwet die los van de fysieke werkelijkheid op scholen is bepaald. Het werk van de toezichthouder kan daardoor ook rekenen op een behoorlijk draagvlak bij de onder toezicht gestelden.

Voor de later ontstane regelgeving voor het KCE en de NVAO zijn eveneens uitgebreide consultaties uitgevoerd bij de relevante partijen.

In het onderzoek zijn geen aanwijzingen gevonden voor een mogelijke overhaaste invoering. Het is ook niet zo dat er bepaalde zaken in de uitvoering in de eerste jaren grondig mis zijn gegaan.

4 De toekomst van het onderwijstoezicht

Om de toekomst van het onderwijstoezicht kleur te geven worden in dit hoofdstuk gedachten geformuleerd rondom mogelijke alternatieven voor het functioneren van het onderwijstoezicht. Deze gedachten zijn uiteraard geïnspireerd door het voorgaande, maar niet in het minst ook door de gesprekken (zowel individueel als in het groepsgesprek van 16 maart 2007¹) die we met verschillende partijen hebben gevoerd over de toekomst van het onderwijstoezicht.

Dit doen we door eerst enkele belangrijke principes van toezicht de revue te laten passeren om te kijken hoe de werkwijze daarbij is en in de toekomst zou kunnen zijn. Vervolgens worden scenario's geschetst die mogelijke toekomstrichtingen karakteriseren.

4.1 De keuzes; selectiviteit, integraliteit en het instrumentarium

4.1.1 *Selectiviteit*

Selectiviteit als principe

Misschien wel een van de meest in het oog springende principes van toezicht waardoor de werkwijze van het onderwijstoezicht zich transformeert is dat van de selectiviteit van het toezicht. Selectiviteit is een van de centrale principes van het moderne rijkstoezicht².

Selectiviteit werkt als volgt. Toezicht van onder toezicht gestelde objecten kan zelden of nooit plaatsvinden bij alle objecten. Veel toezichthouders hebben een dusdanig omvangrijke taak van te controleren objecten dat het ondoenlijk (en vaak ook onnodig) is om alle betrokken objecten te controleren. Toezicht wordt ook zo beperkt mogelijk gehouden om onnodige belasting van het veld te voorkomen. Daarom worden selecties gemaakt van instellingen of organisaties en wordt uit de uitkomsten afgeleid hoe het er gemiddeld voorstaat. Die selecties kunnen steekproefsgewijs worden gemaakt waarbij niet selectief bepaalde instellingen wel en anderen niet bekeken worden. We spreken dan doorgaans van steekproefcontroles. Die selecties kunnen ook gericht plaatsvinden; door op basis van beschikbare gegevens en eventueel daarop gebaseerde kansberekeningen juist die objecten te selecteren waar men iets verwacht tegen te komen waarop het toezicht met name gericht is. Doorgaans gaat het dan om bijvoorbeeld overtredingen van de wet, maar in principe kunnen ook andere criteria hiervoor gelden. Inspecteurs bezoeken met name die organisaties waar men verwacht dat er van wetsovertredingen sprake zou kunnen zijn. Inspecties gaan men name daar controleren waar de kans op overtredingen het grootst is.

De uitwerking in het onderwijstoezicht

Naar het onderwijs vertaald betekent dit dat de Inspectie vooral gericht is op scholen of opleidingen waar de kans het grootst is dat men kwalitatief matige of slechte scholen of opleidingen zal treffen. Daar is de afgelopen jaren veel in veranderd.

¹ Voor gesprekspartners wordt verwezen naar de bijlagen.

² Voor dit principe wordt ook wel de term risicogericht, of proportioneel toezicht gebruikt. Operationeel heeft dit principe voor afzonderlijke inspecties wel uiteenlopende verschijningsvormen.

Waren de gedachten over selectief toezicht 5 jaar geleden bij slechts enkelen bekend, dat begint nu gemeengoed te worden. De Inspectie kan door selectief toezicht gericht kijken naar bepaalde instellingen en opleidingen die het minder goed doen en juist daar de energie op richten. De destijds staande praktijk om bij alle instellingen hetzelfde te doen is inmiddels verlaten. In plaats van scholen jaarlijks te bezoeken, zien we nu dat het periodieke kwaliteitsonderzoek van eens in de 3 (BVE) of 4 (PO en VO) jaar op de agenda van de IO staat. Tegelijk is duidelijk dat veranderingen niet in één keer tot stand komen. Veel werkprocessen bij de Inspectie blijken in de organisatie “ingegroeid”, en het veranderen in een selectiever toezicht is een ingrijpende verandering die jaren duurt.

Gegevensbasis

De gegevensbasis voor selectief toezicht heeft het afgelopen jaar vorm gekregen met het toezichtportaal dat momenteel beschikbaar is voor alle inspecteurs en de mensen van de auditdienst en Cfi. In dit toezichtportaal is een groot aantal gegevens van instellingen opgenomen; van zowel financiële aard als gegevens over het onderwijs zelf. Naast resultaatgegevens staan ook procesparameters in de gegevensbasis. Het idee is dat door deze gegevens te gebruiken het mogelijk is om, zonder de scholen zelf te bezoeken, te bepalen of een school risico loopt om kwalitatief minder goed werk af te leveren. Naar het oordeel van de hoofdrolspelers zelf biedt het portaal nu al de juiste gegevens om vast te stellen of een school in de risicozone zit of niet. Niet of het daadwerkelijk een slecht presterende organisatie is¹, wel om te bepalen of ze aan (financiële en inhoudelijke) minimumeisen voldoet.

Bevragingslast

Een voordeel van selectief toezicht is dat de bevragingslast wordt gereduceerd. Dat gebeurt op twee manieren. Scholen leveren langs de bekende wegen informatie op aan de overheid (Cfi, Ib-groep, auditdienst en IO). Gegevens die eenmaal worden geleverd en in het portaal zijn geplaatst worden niet andermaal uitgevraagd. Dat scheelt voor iedereen; bij de Inspectie en vooral bij de instellingen. Ten tweede zorgt dat systeem ervoor dat scholen die hun werk goed doen en ver van de gevarenzone blijven, geen bezoek krijgen van de inspecteur. Minder toezicht wordt dan een beloning voor kwaliteit. Of dat altijd een voordeel is bleef onduidelijk. Scholen zijn doorgaans immers erg tevreden met het bezoek van een inspecteur en zijn mogelijk helemaal niet zo blij als hij/zij niet meer komt.

Van belang te noteren is dat de informatie die geleverd wordt door de instellingen, door Cfi en/of de auditdienst gecontroleerd wordt aan de hand van een combinatie van gegevensstromen. Zo biedt de invoering van het onderwijsnummer controlemogelijkheden om de rechtmatigheid van het werk van scholen te controleren. Het gegeven dat ook gebruik wordt gemaakt van resultaatvariabelen die door onafhankelijke organisaties (bijvoorbeeld Cito) worden geleverd zorgt ervoor dat de gegevensbasis van het toezichtportaal niet eenzijdig afkomstig is van de instellingen zelf. Omdat veel van de genoemde informatie rechtstreeks of indirect gekoppeld is aan de bekostiging van scholen wordt er standaard al een serie controles op uitgevoerd.

¹ Dit kan vast gesteld worden naar aanleiding van nader onderzoek.

Selectief toezicht is sterk gericht op het vinden van scholen die in kwaliteit opzicht tekort of ernstig tekortkomen. Belangrijkste criteria daarbij zijn de resultaten. Zijn die in orde dan zie je de Inspectie niet. Tegelijk is duidelijk dat de OI in de WOT uitdrukkelijk tot taak heeft om niet alleen kwaliteit te beoordelen maar ook te stimuleren. Dat stimuleren slaat niet alleen op de zwakke en zeer zwakke scholen, maar op de scholen in den brede. Dat verdraagt zich echter niet met het principe van selectiviteit. Selectiviteit lijkt dus een uitstekend instrument als je vooral tot doel hebt om minimum kwaliteitsstandaarden te garanderen. Het is minder geschikt om het onderwijs in den brede te versterken (bijvoorbeeld in termen van resultaten, kwaliteitszorg, lesuitval).

Selectiviteit en kwaliteit

Een belangrijk aandachtspunt voor selectiviteit betreft de vraag “wat is kwaliteit”. Behoudens de WEB voor het middelbaar beroepsonderwijs worden er geen inhoudelijke kwaliteitscriteria gegeven in de sectorwetgeving of in de WOT¹. Er is simpelweg niet gegeven welke resultaten basisscholen, VO-scholen of instellingen voor hoger onderwijs moeten behalen. Is een basisschool goed als ze minimaal een gemiddelde Cito-score van 540 haalt of mag dat ook 535 zijn². Wetgeving geeft de Onderwijsinspectie onvoldoende houvast om scholen op resultaten aan te spreken. Wel kunnen scholen worden aangesproken over de inrichting van het onderwijs, het aantal gegeven lessen, de mate waarin de juiste informatie wordt verstrekt in hun horizontale verantwoording, of er kwaliteitszorgsystemen beschikbaar zijn. In de praktijk werkt men zo dat er eerst gekeken wordt naar de resultaten en als daar iets aan de hand is wordt er vervolgens naar de wettelijk controleerbare elementen gekeken. Dat zijn dus geen resultaten maar meer procesmatige gegevens, vaak van onderwijskundige aard. Om daar de grens te bewaken tussen wettelijk verankerde criteria waarop gecontroleerd mag en moet worden en de onderwijsinhoudelijke criteria waarop de vrijheid van onderwijs van toepassing is, is voor de OI vaak lastig. Het vormt ook een belangrijk discussiepunt tussen instellingen en Inspectie maar ook binnen de politieke lijn van parlement en minister.

Niet onbelangrijk is ook de taakstelling van de OI van 20%. De gedachte hierbij is dat selectiviteit minder bemoeienis van de Inspectie met een heel groot gedeelte van de scholen met zich meebrengt. Daar staat tegenover dat de aandacht bij de zwakkeren groter kan worden. Hoe die balans feitelijk zal uitvallen is nog onbekend. De verwachting is wel dat de taakstelling beter haalbaar zal blijken als er meer gewerkt wordt met selectief toezicht.

Een belangrijk vraagpunt is of de Inspectie op basis van de beschikbare data voldoende informatie heeft om de selectiviteit input te geven. Heeft men voldoende informatie in de criteria die beschikbaar zijn om kwaliteit vast te stellen en met zekerheid te kunnen stellen dat een school risico loopt of juist niet? Daarin zijn waarschijnlijk ook verschillen per sector. In BVE en HO is dat waarschijnlijk minder snel het geval. Voor PO en VO beweren alle ondervraagden dat dit goed mo-

¹ Wetgeving voor het hoger onderwijs geeft de NVAO de taak om kwaliteit van opleidingen vooraf te bepalen.

² De Onderwijsinspectie heeft wel de mogelijkheden om Cito-scores te relateren aan de leerlingpopulatie en zo vast te stellen of scholen in vergelijking met andere scholen met een vergelijkbare leerlingpopulatie tot prestaties komen. Dit kunnen constateren is echter nog iets anders dan hierop in te kunnen grijpen.

gelijk is. De vraag is ook of de Inspectie de juiste data gebruikt om selectiviteit te bepalen. Men gebruikt ook veel procesvariabelen (over leerkrachten, over kwaliteitssystemen, over lesmethoden en inhoud). Velen pleiten voor het primair inzetten van outputcriteria, dus zaken die met leerresultaten te maken hebben. Daar biedt, zoals hierboven is aangegeven, de wetgeving onvoldoende basis voor. Een variabele als het aantal lessen is geen outputvariabele. Als het echter zo is dat bepaalde variabelen als bijvoorbeeld hoog ziekteverzuim of veel lesuitval een indicator zijn voor slechte kwaliteit en als een soort vroeg waarschuwingssignaal dienen, lijkt het evengoed van belang. Maar blijf bij de output als belangrijkste criterium, zo lijken velen te willen waarschuwen. Achterblijvende prestaties van de scholen, hoewel daar in de wetgeving geen normen voor worden voorgeschreven, zijn voor de Onderwijsinspectie altijd reden om het toezicht te intensiveren. Indien belangrijke informatie in het geheel niet wordt geleverd kunnen scholen er zeker van zijn dat dit leidt tot een nadere analyse van de OI.

Daarnaast speelt het argument van de rechtmatigheid waarop de Onderwijsinspectie moet toezien. Het aantal lessen dat gegeven wordt is een actueel voorbeeld hiervan. Het aantal lessen dat gegeven wordt is weliswaar geen resultaat van het onderwijsproces, maar is als voorspeller daarvoor een heel logische; als scholen belangrijk minder lessen geven dan wettelijk wordt voorgeschreven bestaat het risico dat er ook mindere resultaten behaald worden. Er zijn wellicht ook scholen die met minder lessen toch goede of in ieder geval redelijke resultaten bereiken. Deze scholen zullen bij selectief toezicht minder bezocht worden maar voldoen evengoed niet aan de wettelijke eisen.

De vraag naar selectiviteit wordt dus in hoge mate beïnvloed door de discussie over de vraag, of de Onderwijsinspectie er vooral is om er voor te zorgen dat de Inspectie een zeker minimumniveau kan garanderen (onderkant), of dat zij er voor ingericht is om over de volle breedte van het scholenveld kwaliteitsverbetering na te streven. Een tweede belangrijke overweging is dat selectiviteit vooral bepaald wordt door de resultaten van het onderwijs maar dat daarop geen ingrijpen kan worden geënt. Daarvoor moet men naar de onderwijskundige criteria, waarvan een groot aantal in de wetten verankerd zijn.

Voor het toepassen van selectiviteit biedt de huidige WOT voldoende aanknopingspunten. Daarvoor hoeft er weinig te veranderen. De Inspectie staat nog maar aan het begin van een veranderingstraject. Wel is duidelijk dat het parlement en de minister sterk sturend zijn op de werkwijze van de OI. Selectiviteit wordt wel door de WOT maar soms niet door de politiek mogelijk gemaakt. Parameters als de frequentie van bezoeken van de Inspectie worden niet in WOT maar wel in de nadere afspraken geregeld. De bewegingsruimte van de OI wordt daardoor sterk bepaald. Als er minder aan selectiviteit mag worden gedaan wordt de energie gespreid over een groter aantal scholen. Het sterk richten op scholen die het toezicht hard nodig hebben is dan minder mogelijk.

Trends in de ontwikkeling

Een van de duidelijke trends is het accent op meer selectiviteit in het toezicht. Tegelijk is duidelijk dat het daadwerkelijk toepassen van selectiviteit in termen van een duidelijk selectief toezicht nog maar van recente datum is. Het toezichtportaal is pas dit schooljaar operationeel en gerapporteerde ervaringen zijn er nog nauwelijks. Als principe van effectief en efficiënt toezicht heeft selectief toezicht duidelijke voordelen.

De voorwaarden die daarvoor gerealiseerd moeten worden liggen onder andere in de gegevensbasis. Die moet kwaliteit hebben, en dat is momenteel nog wel

een reden tot zorg. De informatie waarmee het portaal gevuld wordt komt vanuit verschillende bronnen tot stand.

De eigen informatie van het Ministerie van OCW (inclusief Cfi, IB-groep en de Auditdienst) is een belangrijke basis. Deze informatie komt op zijn beurt weer van de instellingen maar wordt wel op allerlei manieren gecontroleerd.

Dan is er natuurlijk de informatie van de scholen. Die kwaliteit wisselt sterk, en de betrouwbaarheid van die informatie vereist altijd verificatie (zie hierboven). In principe is de kwaliteit van de informatie even goed als de managementinformatie waarover het bestuur/management van de scholen zelf beschikt. Daar zijn wel zorgen over. Het is juist een kenmerk van slecht management en bestuur dat de eigen managementinformatie niet op orde is. Bovendien dient een toezicht-houder er zich natuurlijk altijd van bewust te zijn dat instellingen de neiging hebben om "hun schoenen te poetsen" als de gegevens geleverd moeten worden. Goed governance wordt steeds sterker ontwikkeld. De rol van de sectororganisaties van scholen daarbij wordt steeds belangrijker. Dat zien we nu bij het BVE-terrein, zagen we al eerder bij het hoger onderwijs en zal in de toekomst ook bij voortgezet en primair onderwijs worden ontwikkeld. De recente vorming van de VO-raad en de verwachte ontwikkeling van een soortgelijke koepel in het PO zijn hiervoor belangrijke voorwaarden.

Op termijn zal ook daar gebeuren wat we in het hoger onderwijs en ook in veel sectoren buiten het onderwijs al langer zien; de sector ontwikkelt het eigen systeem voor kwaliteitsbewaking en –stimulering. De Inspectie trekt zich terug op het meta-toezicht. De scholen zelf beschikken steeds beter over eigen managementinformatie en horizontale verantwoording komt veel meer in de genen van scholen te zitten.

Dat impliceert dat er naast de informatie van scholen ook steeds nadrukkelijker externe bronnen zullen zijn die iets zeggen over de kwaliteit van het onderwijs; prestatiescores van leerlingen, kenmerken van de leraren en schoolleiders, visies of klachten uit het horizontale netwerk van scholen (ouders, studenten/leerlingen, bedrijven en instellingen (bij BVE en HO).

Behalve op het toezicht gebaseerd op bestaande gegevens zal de Inspectie zich echter ook moeten blijven richten op het verifiëren van informatie en het blijvend onderzoeken van de sector op specifieke thematische onderwerpen.

Samengevat kan gesteld worden dat een verbetering van de informatiebasis te verwachten is, met daarin ook ruimte voor onafhankelijke oordelen over kwaliteit. Deze gegevens worden ook in toenemende mate gebruikt door de toezicht-houder: naast selectief toezicht ook steekproefcontroles en toezicht op specifieke thema's.

4.1.2 Handhavingsinstrumenten

In de WOT is een aantal zaken geregeld over het instrumentarium van de Inspectie. Voorschriften voor wat het toezicht moet inhouden en inperkingen over wat juist niet mogelijk is. Beide sturen de werkwijze van de OI. Uitgangspunt bij alle toezicht is dat de school zelf voor de eigen kwaliteit zorg draagt.

Toepassing instrumenten onder de WOT

De wet biedt een aantal aanknopingspunten die de OI heeft om sancties toe te passen. Overleg, stimuleren, leerresultaten publiceren, adviseren; het is allemaal mogelijk, maar daadwerkelijk ingrijpen zit niet in het instrumentarium van de OI. Het ultieme middel van het opschorten van de bekostiging is voorbehouden aan de minister. Tussen de relatief zachte middelen van de Inspectie en het harde instrument van het opschorten van de bekostiging ligt een groot speelveld dat

niet gebruikt kan worden. De middelen die de Onderwijsraad (advies 2006) voorstelt om ook te kunnen ingrijpen door een (tijdelijke) vervanging van bestuur en/of management is niet mogelijk binnen de context van de WOT. De Inspectie staat daarmee redelijk machteloos bij slechte scholen. Een van de krachtigste instrumenten die momenteel gebruikt worden is die van “naming and shaming”. Het publiceren van een lijst van zwakke en zeer zwakke scholen is echter pas sinds 2006 toegepast, en zelfs een dergelijk mild instrument wordt door velen binnen en buiten de Inspectie reeds als zeer vergaand gezien. Het middel om besturen en management van instellingen aan te spreken op hun gedrag werd al eerder gebruikt. Maar wat kan de Inspectie als besturen de opmerkingen van inspecteurs over een lange reeks van jaren negeren? De Inspectie heeft geen reële mogelijkheid om in te grijpen. Er is geen wettelijke basis om management en/of bestuur te vervangen. De enige en ultieme mogelijkheid is om de minister te adviseren om met de school in gesprek te gaan tegen de achtergrond van een mogelijke opschorting van de bekostiging. De minister heeft een dergelijk zware sanctie nog niet toegepast. In essentie is dat ook geen maatregel van de OI maar een maatregel die politiek van karakter is en niet instrumenteel uitvoerend. De Onderwijsraad adviseert om een breder spectrum aan instrumenten te kunnen toepassen. In landen als het VK kan dat wel in het onderwijs en werkt dat ook. Bij andere Inspecties in Nederland wordt ook een diversiteit aan maatregelen toe te passen uit het volledige spectrum van mogelijkheden. Termen als de interventiepiramide worden hierbij gebruikt.

Een van de instrumenten aan de milde kant van het spectrum is het informeren en adviseren van scholen. Twee elementen zijn hierbij vooral van belang; de rol van adviseur en de inhoud van het advies¹.

De Inspectie van het Onderwijs heeft bij veel scholen vooral de rol van adviseur. Men name bij scholen die aan de onderkant van het kwaliteitsspectrum zitten zien we dat de rol van adviseur zich moeilijk laat verenigen met de rol van handhaver. De rol van adviseur vereist een heel andere houding, andere vaardigheden maar vooral ook een andere relatie met de scholen dan die van de handhaver. De overgrote hoeveelheid van scholen (vooral in PO en VO) ziet de inspecteur veel meer als de welkome raadgever dan als degene die komt controleren of alles wel volgens de regels gebeurt. De politiek daarentegen, en ook veel uitingen in de media (van bijvoorbeeld BON) wijzen erop dat het ook wel een tikkeltje strenger kan. Onderwijs wordt immers publiek bekostigd en onze kinderen hebben recht op goed onderwijs, zo is het begin van de redenering. Als scholen dat niet kunnen bieden is duidelijk ingrijpen noodzakelijk. Formeel heeft de Inspectie ook helemaal geen adviserende rol. Dat conflicteert met de handhavende rol omdat men dan later de eigen adviezen moet controleren en snel in een lastige spaagat komt te zitten.

Bij de inhoud van de advisering door de inspecteur zijn er bedenkingen. De vraag dringt zich op, op basis van welke criteria geadviseerd wordt. Welke wettelijke basis kent het advies? De scheidslijn tussen advisering op inhoud en de vrijheid van onderwijs is ook hier flinterdun.

¹ De inspectie heeft geen formele rol als adviseur van onderwijsinstellingen en in de rapporten van de Inspectie worden ook geen adviezen opgenomen. Toch wordt deze rol door scholen wel als zodanig ervaren.

Trends naar de toekomst

Er is een duidelijke maatschappelijke oproep om het onderwijs te verbeteren. Het controleren op kwaliteit en het bewaken van de rechtmatigheid is een van de weinige middelen die de rijksoverheid heeft om hier duidelijke stappen in te zetten. De bereidheid om te investeren in het onderwijs lijkt groot in de samenleving en ook in de politiek komen steeds meer geluiden om effectief te investeren in het onderwijs. Daar ligt dan wel altijd de veronderstelling aan ten grondslag dat investeringen ook rendement moeten opleveren. En rendementen moeten kunnen worden veiliggesteld door een rechtvaardig maar duidelijk toezicht op kwaliteit.

Een versterking van het instrumentarium lijkt binnen handbereik. De Inspectie zelf heeft bij de aandacht die men geeft aan de zwakke en zeer zwakke scholen hier al een verschuiving in gemaakt. Door de publieke bekendmaking van deze scholen is men een nog niet eerder bereikte trede in de interventiepiramide opgestapt. Maar ook van buiten de Inspectie wordt de roep steeds duidelijker om duidelijker in te grijpen. Op dit moment biedt de WOT de Inspectie nog niet de mogelijkheid om krachtig in te grijpen bij management en bestuur van instellingen en ressorteert de bevoegdheid om de bekostiging op te schorten bij de politieke leiding. Het lijkt de enige weg dat ook in de bovenste treden van de interventiepiramide bewegingen kunnen worden gemaakt. De Inspectie zou ertoe in staat gesteld moeten worden om het management duidelijker aan te pakken (al dan niet in samenwerking met de koepel van de sector zelf¹), of zelfs het bestuur naar huis te sturen. De opschorting van de bekostiging als uiterste middel blijft hierbij wel bestaan. Of de minister net als bij de meeste andere Inspecties de bevoegdheid hiertoe buiten de politiek en binnen het toezicht zal plaatsen is vooralsnog onzeker.

Aldus ontstaat het beeld van een Inspectie die een pallet van instrumenten hanteert. De gegevens van het toezichtportaal vormt hierbij de basis. De expertise die aan deze gegevens ten grondslag ligt zit bij de organisaties van OCW zelf; Cfi, Auditdienst, IB groep. Op basis van deze gegevens zal de Inspectie controleren en ingrijpen bij de zwakkere scholen, stimuleren bij de grote groep scholen in de middelste regionen van het kwaliteitsspectrum zitten en waarbij de toppers bekeken worden met het doel ervan te kunnen leren en de kennis en kwaliteit vanuit deze toppers te verspreiden over de hele sector.

De bevragsingslast voor de meeste scholen zal daardoor lager worden². Voor de zwakkere scholen zal gelden dat ze niet alleen om meer uitvraag van de Inspectie kunnen rekenen maar juist ook op meer interventies van die kant.

¹ Teneinde verandering van management te bewerkstelligen zullen managers uit de sector (al dan niet tijdelijk) moeten kunnen worden geplaatst in het management van bepaalde scholen. Zij zullen hierbij een interim management vervullen. In die periode worden ingrijpende verbeteringen aangebracht in de organisatie, structuur en personele verhoudingen teneinde hiermee de gewenste veranderingen tot stand te brengen. De Onderwijsinspectie kan bezwaarlijk zelf dit interim-management op zich nemen, maar kan hierbij wel een beroep doen op de koepels (VO-raad, BVE-raad, AVS).

² Bevragsingslast is hierbij een zorgvuldig gekozen term. De systematische uitvraag van informatie zal aan de orde blijven maar wordt door ICT-toepassingen steeds gebruikersvriendelijker. Indien besturen/managers zelf zorgen voor een adequate managementinformatie zal blijken dat de bevraging niet langer als last wordt ervaren.

Voorwaarde is wel dat veel duidelijker dan nu het geval is de kwaliteit in wetgeving wordt verankerd. Het moet duidelijk zijn dat scholen vooral op teleurstellende kwaliteit worden aangesproken en dat de zwaardere instrumenten vooral daarvoor worden ingezet. Procedurele criteria worden vooral in de lagere dimensies van het instrumentarium gebruikt.

Door al deze ontwikkelingen wordt de Onderwijsinspectie een steeds krachtiger orgaan van het overheidsbeleid waar de minister ook steeds nadrukkelijker op kan steunen bij het beleid. Een grotere autonomie en geringere afhankelijkheid van de politiek zijn hiervan een logisch gevolg.

Bij de meeste scholen zal vertrouwen in de kwaliteit en in de informatievoorziening hoog zijn. Dit vertrouwen is een belangrijke basis voor de relatie tussen scholen en Inspectie (en dus ook politiek). Om veel vertrouwen te kunnen verantwoorden dient men echter door steekproefcontroles en ook onaangekondigd bezoek het vertrouwen steeds weer te herbevestigen.

4.1.3 Integraal toezicht

Het principe van integraal toezicht

Integraal toezicht is een van de principes van modern toezicht. Onder toezicht gestelden zouden idealiter slechts door één toezichthouder bekeken moeten worden en niet door een heel conglomeraat van toezichthouders. Zeker als het gaat om relatief kleine instellingen, bedrijven zowel als publiekrechtelijke lichamen, wordt toezicht door meerdere toezichthouders (die voor hen één overheid representeren) als hinderlijk ervaren.

In het onderwijs zijn er twee soorten toezichthouders; zij die hun oorsprong vinden in wetgeving van onderwijs (OI, Cfi, Auditdienst, KCE en NVAO) en zij die hun oorsprong vinden in overige wetgeving. Een leidend principe binnen onderwijs is om het toezicht dat zijn oorsprong vindt in onderwijswetgeving te integreren; één Inspectie die verantwoordelijk is voor het geheel aan toezicht en daar ook aanspreekbaar op is.

Integraliteit in het toezicht bij onderwijsinstellingen.

Zoals hierboven al is aangegeven hebben een aantal organisaties in het onderwijs die bezig zijn met toezicht de krachten gebundeld voor de gegevensbasis. Integraal toezicht begint immers met integraliteit van de informatie. Dat is het laatste jaar een realiteit geworden in de vorm van het eerder genoemde toezichtportaal. Er is echter nog wel sprake van losse eindjes.

- Ten eerste bestaat er nog steeds de bevraging van instellingen met vragenlijsten van de Onderwijsinspectie. Dat zal toch gescreend moeten worden. Bij de instellingen informatie aanvragen die al in het portaal staat mag niet meer voorkomen. Gegevens uit de vragenlijst moeten ook kunnen worden gekoppeld aan het portaal.
- Het inzetten van het portaal door de OI moet nog verbreed worden. In principe is dit portaal toegankelijk voor Cfi, OI en auditdienst. Het zou zelfs algemeen toegankelijk kunnen worden (ook voor scholen dus). De verwachtingen zijn hooggespannen maar het zal nog bewezen moeten worden of de OI daar in de volle breedte van de organisatie mee kan werken.

De verantwoordelijke voor het toezicht is de Inspectie van het Onderwijs. Dat impliceert dat alle informatie en dus ook alle kennis die nodig is om integraal

toezicht te realiseren bij de inspectie aanwezig moet zijn. Het financiële toezicht dat traditioneel niet bij de Inspectie maar bij de auditdienst lag wordt verankerd in het toezicht en neergelegd in het toezichtarrangement dat Inspectie met scholen maakt. Ook de informatiefunctie vanuit Cfi wordt op deze manier verankerd. Teneinde dit te realiseren is op basis van de Kaderstellende visie op toezicht een traject ingezet om te komen tot geïntegreerd toezicht (2004). Hierbij zijn pilots (180 instellingen) geïntegreerd toezicht uitgevoerd waarbij de drie toezichthouders van OCW (inspectie, de auditdienst en Cfi) gezamenlijk een strategie hebben ontwikkeld. Deze dient onder andere te leiden tot het efficiënt detecteren van risico's (financieel en kwalitatief) met daarbij ook het streven van een reductie van de bevragingslast bij instellingen.

De afdeling rekenschap van de auditdienst en de afdeling F&A van Cfi zijn onder de Inspectie geplaatst, waardoor ook organisatorische integratie heeft plaats gevonden.

Het bovenstaande geldt in ieder geval voor de sectoren van het primair en voortgezet onderwijs. Bij BVE en HO zijn andere zaken aan de hand. Daar zijn de instellingen veel groter en is ook de diversiteit aan activiteiten veel groter. Op een basisschool komt de auditdienst slechts bij hoge uitzondering en zijn ook andere Inspecties als bijvoorbeeld de arbeidsinspectie of de Inspectie van de jeugdzorg zelden gezien. Daar is dus materieel al sprake van geïntegreerd toezicht in de beleving van de school.

Voor het voortgezet onderwijs is dat al belangrijk minder duidelijk en heeft men met meer Inspecties te maken. In BVE en HO zien we een lappendeken aan Inspecties zowel vanuit de onderwijswetgeving als vanuit overige wetgeving. Aan gezien er bijvoorbeeld in universiteiten les wordt gegeven in een diversiteit aan vakken en daarnaast onderzoek wordt gedaan moet aan allerlei wetten worden voldaan die betrekking hebben op veiligheid, volksgezondheid, milieu, dierenwelzijn enz. Voor het BVE-veld geldt dat naast de OI ook de kenniscentra toezicht houden op de kwaliteit van de BPV-plaatsen, het KCE de examens onder de loep neemt. Bij het hoger onderwijs zien we dat de NVAO actief is met het accrediteren van de opleidingen. Bij beide sectoren is integraliteit van toezicht nog niet gerealiseerd. Bij beide sectoren is de OI weliswaar teruggetreden maar zorgen genoemde organisaties voor een substantiële belasting bij de instellingen (en reductie was een principe achter de integraliteit).

Trends naar de toekomst

Met het ontwikkelen van een gezamenlijke informatiebasis van alle diensten heeft de minister een belangrijke stap gezet in het integreren van het toezicht. Hij heeft daarbij ook in personele zin expertise vanuit de AD en Cfi over geplaatst. Integraal toezicht binnen het OCW domein wordt hiermee feitelijk gerealiseerd.

De vraag is of integratie zich ook gaat uitstrekken op toezichtstaken die hun oorsprong vinden in wetten die niet onder de minister van onderwijs ressorteren. Er wordt momenteel nagedacht over de vraag hoe ook in deze domeinen integraliteit kan worden gerealiseerd. Voor de Inspecties buiten het OCW-domein geldt dat zij hun eigen kwaliteiten hebben die onmogelijk allemaal bij de Onderwijsinspectie verondersteld kunnen worden. Hoe complexer de onderwijsorganisaties worden, des te omvangrijker zal het aantal toezichthouders zijn. Voor het primair en voortgezet onderwijs liggen de afspraken zoals deze ten aanzien van het jeugdbeleid zijn gemaakt binnen handbereik. Scholen moeten erop kunnen rekenen dat de Inspectie van welke aard dan ook gebruikt maakt van de gegevens-

basis die al aan de Inspectie van het Onderwijs is verstrekt en dat een eventuele aanvullende uitvraag (of bezoek) ook bekend is bij diezelfde OI.

Het is een misverstand om te veronderstellen dat integraal toezicht hetzelfde is als in één organisatie plaatsen van de professionals die zich met toezicht bezighouden. Integraal toezicht kan ook geschieden door meerdere organisaties samen die onderling afspraken maken. Omgekeerd kan één organisatie waarvan professionals of afdelingen elkaar niet informeren geen integraal toezicht realiseren.

Wij verwachten geen verdere consequenties voor de huidige met toezicht belaste organisaties in organisatorische zin; wel instrumenteel door onderlinge uitwisseling van informatie en afstemming van activiteiten. Het proces zal doorgaan waarbij de inspectie van het Onderwijs het primaire aanspreekpunt is en een coördinerende taak krijgt voor alle toezicht. Vragen aangaande toezicht worden in eerste instantie via de Inspectie beantwoord waarbij gebruik wordt gemaakt van reeds bekende informatie uit het toezichtportaal. Bezoeken door andere toezichthouders worden aangekondigd aan de Inspectie van het Onderwijs. Met de Inspectie voor de Jeugdzorg zijn al dergelijke operationele afspraken gemaakt en ook bij de arbeidsinspectie wordt hieraan gewerkt

4.2 Scenario's voor de toekomst

Om meer helderheid te creëren voor de sector worden hieronder toekomstscenario's omschreven van mogelijke ontwikkelingslijnen. Deze scenario's vormen extreme voorbeelden van hoe het onderwijstoezicht zich zou kunnen ontwikkelen. Het zijn als het ware uitvergrotingen van de consequenties van een aantal principes, die ook nu al gehanteerd worden. Het principe van integraliteit is niet gebruikt in de scenario's. Integraal toezicht is in het PO, VO en BVE vooral gerealiseerd via het integraal verzamelen en beschikbaar stellen van informatie over scholen. Dat beschouwen de onderzoekers als een technisch instrumenteel principe waarvan de feitelijke uitwerking gewoon doorgaat. Zware keuzes hoeven hier niet gemaakt te worden. Dat ligt anders met de beide andere principes. De keuze voor al dan niet selectiviteit is een belangrijk principe. Keuzes voor wel of helemaal geen selectiviteit worden in deze scenario's verwerkt. De keuze van het instrumentarium is eveneens van belang. Alle bewegingen neigen er naar om de instrumenten voor het toezicht te versterken. Wat de zaken spannend maakt is de vraag waarop je die instrumenten gaat richten; op de kwaliteit zoals deze is neergelegd in wet- en regelgeving of op de kwaliteit die tot uitdrukking komt in de opbrengsten van het onderwijs.

Aldus ontstaat een vierdeling:

	selectief	niet selectief
regels en procedures		De bureaucratie regeert
opbrengsten	De onderwijspolitie	Naar de top

Voor de eerste cel (links boven) selectiviteit en uitsluitend gericht op regels en procedures hebben wij geen scenario bedacht. Dit lijkt moeilijk hanteerbaar omdat selectiviteit juist geënt is op opbrengsten en niet op regels.

De cel linksonder bevat een scenario waarbij selectiviteit een leidend principe is; gericht op de laagst scorende instellingen. Het onderscheid tussen zwakke en sterke scholen zit in de opbrengsten. We noemen dit scenario "de onderwijspolitie".

In de cel rechtsboven past men geen selectiviteit toe en is de Inspectie vooral gericht op het handhaven van regels en procedures. We noemen dit scenario “de bureaucratie regeert”.

Het scenario voor de laatste cel let op de opbrengsten maar is niet selectief, gericht op alle scholen. Dan gaat het niet meer om het corrigeren of aanpakken van de zwakke scholen maar om een algemene kwaliteitsverbetering. Dit scenario heet dan ook “naar de top”.

Zoals gezegd: de scenario's zijn uitvergrotingen, voor sommigen wellicht karika-
turaal van karakter. Het Onderwijstoezicht van de toekomst zal niet tenderen
naar deze extremen. Wel wordt duidelijk wat de consequenties worden van keu-
zes in deze of gene richting.

Scenario: De onderwijspolitie.

In dit scenario ontwikkelt de Inspectie van het Onderwijs zich tot een organisatie die de garantie verstrekt dat scholen zich aan de kwaliteitseisen van de wet houden. De wetten zijn hiervoor aangepast in de zin dat precies omschreven wordt aan welke eisen de instellingen moeten voldoen in termen van criteria. Kwaliteit wordt vooral omschreven in termen van onderwijsresultaten. Voor zover er ook andere criteria worden gebruikt zijn dit criteria waarvan aangetoond is dat zij een directe relatie hebben met de onderwijsprestaties van leerlingen. Normen voor de criteria worden echter niet in de wet omschreven maar door de Inspectie vastgesteld, alsmede de instrumenten waarmee die criteria worden vast gesteld. De normen van resultaatmetende organisaties als Cito, Cevo en KCE vormen hierbij een belangrijke basis. Normstelling is onderdeel van het jaarlijkse overleg met de minister. Wetgeving wordt op inhoudelijke en onderwijskundige criteria steeds globaler.

De OI past selectiviteit in het toezicht toe. De scholen waar de kwaliteit zorgelijk is of waar de kwaliteit onbekend is krijgen met grote regelmaat bezoek van de OI. De inspecteurs geven hierbij aanwijzingen voor verbeteringen en wijzen hierbij op andere instellingen die het beter doen. De activiteiten zijn vooral gericht op instellingen en afdelingen die tot de circa 20% zwak presterende scholen gerekend moeten worden. De zwakste scholen (circa 5%) staan onder curatele. Zij krijgen ondersteuning van interim-managers die door de eigen sector ter beschikking worden gesteld. Het bestuur van dergelijke instellingen krijgt 3 jaar de tijd om orde op zaken te stellen. Levert dat binnen die drie jaar nog niet het gewenste resultaat op, dan wordt het bestuur naar huis gestuurd en wordt de werkgeversorganisatie van de sector gevraagd om het bestuur van de school over te nemen. Indien er sprake is van financiële malversaties zal het bestuur ook strafrechtelijk worden vervolgd.

Dit alles heeft tot gevolg dat de relatie tussen Inspectie en scholen verandert. De Inspectie geeft voor het allergrootste deel van de scholen geen inhoudelijke of onderwijskundige aanwijzingen meer voor het verbeteren van de prestaties. Deze rol wordt steeds nadrukkelijker overgenomen door de werkgeversorganisaties en vakcentrales uit de sector zelf.

Waar de Inspectie nog wel aan de deur van scholen verschijnt, zijn de scholen op hun hoede. Het onder curatele stellen ligt altijd op de loer. Voor deze scholen is de Inspectie geen “beste vriend”, maar de strenge arm van de wet.

Voor de minister en dus ook de politiek zorgt het werk van de Inspectie ervoor dat men de garantie van minimumkwaliteit heeft en excessen zo veel mogelijk kunnen worden vermeden. Daarmee is de Inspectie het belangrijkste instrument waarmee de minister de politieke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het

onderwijs gestalte geeft. Een steunpilaar waar de minister ondubbelzinnig op kan bouwen. De doelstelling om de kwaliteit in het gehele onderwijs te stimuleren, een van de pijlers onder de huidige WOT, is geheel uit beeld.

In dit scenario is de Inspectie van het Onderwijs afgeslankt ten opzichte van haar huidige vorm. De personele inzet voor de zwakste scholen is echter belangrijk groter dan nu het geval is.

Kwaliteitszorg is in handen van een grote groep gespecialiseerde organisaties die scholen op allerlei manieren dienstverlening aanbiedt. Kwaliteit van onderwijs is een criterium voor schoolkeuze en wordt grotendeels door vraag en aanbod bepaald.

Scenario 2: De bureaucratie regeert.

In dit scenario ontwikkelt de Inspectie van het Onderwijs zich tot een organisatie die zich vooral ten doel stelt om vast te stellen of scholen zich aan de wettelijke voorschriften houden. Kwaliteit als output van het onderwijsleerproces is als zodanig geen criterium waarop de scholen worden beoordeeld. Wel is in de wet duidelijker dan nu het geval is omschreven aan welke wettelijke voorschriften scholen moeten voldoen. Deze voorschriften strekken zich uit over de kwaliteit van docenten (zoals nu ook in de wet BIO) maar ook op de kwaliteit van het management. Schoolleiders moeten aan nauwkeurig omschreven criteria voldoen in termen van opleiding en ervaring. In de wet zijn allerlei onderwijskundige criteria omschreven, uiteenlopend van aantal en lengte van de lessen per vakgebied tot de infrastructurele eisen waar scholen aan moeten voldoen (inrichting practicumlokalen, inrichting ICT-infrastructuur enz.).

De Onderwijsinspectie controleert op al deze aspecten en past in slechts heel beperkte mate selectiviteit toe. Er zijn geen algemene kenmerken waaraan scholen moeten voldoen die een zekere mate van garantie geven over het voldoen aan de hele set eisen. De Inspectie eist veel van scholen in termen van verantwoording. Het jaarlijkse verslag dat een school aan de Inspectie oplevert bevat een screening op alle wettelijke eisen. De bevragingslast is bijgevolg aanmerkelijk toegenomen, maar dat levert wel een optimale garantie op dat scholen daadwerkelijk doen wat de wetgever heeft bepaald.

Naast het jaarlijks verslag voert de Inspectie ook jaarlijks bij 2000-3000 scholen voor primair onderwijs en 150 scholen voor voortgezet onderwijs steekproefcontroles uit. Daarbij heeft iedere school ieder jaar evenveel kans om in de steekproef te komen. De Inspectie heeft daarbij de bevoegdheid om scholen aangekondigd en onaangekondigd te bezoeken. Bij overtredingen wordt een progressief sanctiebeleid toegepast. Hoe meer en vaker afwijkingen worden geconstateerd, des te sterker de sancties worden.

Wetshandhaving is doel en middel tegelijk. Door de nadruk op de uiteenlopende set van criteria is de capaciteit die nodig is om deze taak uit te voeren bij de Inspectie aanzienlijk toegenomen. Het apparaat van de Inspectie van het Onderwijs is meer dan verdubbeld ten opzichte van zijn huidige omvang. Er zijn afzonderlijke divisies voor financiële controle, controle op de kwaliteit van docenten en schoolleiders, controle op infrastructuur, en controle op bedrijfsvoering. Gegevens van al deze divisies worden samengebracht in een sterk uitgebreid toezichtportaal dat uitsluitend door de Inspecteurs zelf wordt gebruikt.

De Inspectie maakt een jaarlijks verslag voor de Tweede Kamer waarin de naleving van wet en regelgeving centraal staat.

Scenario 3: Naar de top.

Dit is een scenario waarin de Onderwijsinspectie is uitgegroeid tot een groot onderzoeks- en adviesbureau. Doel van de OI is het verbeteren van de onderwijsprestaties van het land. Het primaire doel van de Inspectie is kwaliteitsverbetering.

Kwaliteitscriteria zijn duidelijk in de wet omschreven en scholen krijgen van de Inspectie allerlei voorbeelden te zien van de aanpak van topscholen die in staat zijn om in korte tijd grote prestaties neer te zetten. Daarnaast maakt de Inspectie veel werk van schoolgerichte consultancy. Iedere school kan naar rato van het leerlingaantal een aantal dagen inhuren van inspecteurs die hen adviseren over het schoolwerkplan, de nascholing van docenten, de invoering van nieuwe methoden en het individueel begeleiden van kansrijke leerlingen.

Daarnaast voert de Inspectie grootschalig aspect georiënteerd onderzoek uit in een breed scala van instellingen. De consultancyactiviteiten vormen daar voor een deel de basis voor, maar daarnaast worden er voor specifieke onderwerpen ook allerlei vormen van onderzoek uitgevoerd.

Het onderzoek is gericht op uiteenlopende onderwerpen als de schoolorganisatie (bedrijfsvoering en efficiency), de docenten (arbeidsmarkt, lerarenopleiding en nascholing), de methoden (onderwijskundig en inhoudelijk) en de leerlingen (doelgroepen, diversiteit, sterke en zwakke leerlingen).

Scholen krijgen de deelname aan onderzoek van de Inspectie beloond met extra claims die ze mogen doen op het aantal dagen van inspecteurs die ze mogen inhuren.

Het controleren van scholen die aan de onderkant van het kwaliteitsspectrum zitten gebeurt nauwelijks meer. De gegevens die over de kwaliteit als zodanig beschikbaar zijn worden nog steeds geanalyseerd en scholen krijgen op jaarlijks te hanteren publieke ordeningslijsten een kwaliteitsbeoordeling.

Wie onderaan staat krijgt geen inschrijvingen meer uit de markt en houdt vanzelf op te bestaan.

De Inspectie van het Onderwijs rapporteert jaarlijks aan de minister over de staat van het Nederlandse onderwijs en geeft per sector een rapportage over de meest veelzeggende ontwikkelingen. De resultaten van de scholen in termen van leervorderingen van de leerlingen staan centraal. Er is een fors deel voor een internationale benchmark en een historische vergelijking in eigen land. Er wordt veel ruimte ingebouwd voor casuïstiek van afzonderlijke scholen om te laten zien hoe men tot optimale resultaten komt. De Inspectie is de primaire leverancier van kennis en data over het onderwijs en het kerndepartement baseert zijn beleid in hoge mate op de cijfers en informatie vanuit de Inspectie.

In haar werk kent de Onderwijsinspectie een nauwe samenwerking met de werkgeversorganisaties. Kennis die bij de ondersteunende bureaus van besturen beschikbaar is wordt gedeeld met de Inspectie en vice versa.

De OI is uitgegroeid tot een organisatie met een personele bezetting die een veelvoud is van de huidige capaciteit. De Inspectie heeft een centrale organisatie met divisies voor afzonderlijke thema's. De belangrijkste divisie is degene die het gegevensdepot beheert. Daarnaast zijn er divisies voor schoolorganisatie, personeel, methoden en de efficiency van de leeromgeving en ten slotte een divisie voor het lerende kind.

Naast de centrale organisatie heeft de Inspectie een aantal regionale afdelingen die volgens een franchiseovereenkomst geaffilieerd zijn met de centrale organisatie. Met deze franchiseafdelingen zijn overeenkomsten over kwaliteitstandaarden van eigen werk en lopen er afspraken met het gegevensdepot. De regionale franchiseafdelingen krijgen een basissubsidie maar verkrijgen 2/3 van hun omzet uit de markt.

5 Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk wordt eerst terug gegrepen op de vragen zoals deze aan deze evaluatie ten grondslag liggen, vervolgens worden onze conclusies gepresenteerd om af te ronden met de aanbevelingen voor de toekomst.

De vraagstelling van het onderzoek was zoals in het eerste hoofdstuk is aangegeven bestaat uit 4 onderdelen

- Wetsevaluatie
- Doeltreffendheid en effecten van de WOT in de praktijk
- Functioneren van de Inspectie van het Onderwijs onder de werking van de WOT.
- Toekomst, veranderende rol Inspectie met het oog op het optimaliseren van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Deze 4 onderdelen bepalen de structuur van dit hoofdstuk. Bij de hoofdlijnen van de bevindingen, de conclusies en de aanbevelingen worden steeds deze 4 elementen behandeld.

De methoden waarmee deze vragen zijn beantwoord bestonden uit deskresearch, een 60-tal diepte-interviews, een viertal ronde tafel gesprekken en een grote enquête onder schoolleiders in het primair en voortgezet onderwijs.

5.2 Hoofdlijnen van de bevindingen

Wetsevaluatie

De wetsevaluatie is onderwerp van hoofdstuk 3 van dit rapport. Hierin is aangegeven dat in de wet de zaken duidelijk geregeld zijn en deze voldoende aanknopingspunten biedt voor het functioneren van de Inspectie van het onderwijs. De WOT regelt het onderwijstoezicht maar verwijst daarin steeds naar de sectorwetten. Dat geeft de Inspectie de noodzakelijke ruimte om het toezicht sectorspecifiek in te richten en ook belangrijke principes als selectiviteit te kunnen toepassen. Wel is duidelijk dat er over de normen zoals deze in de sectorwetten gegeven zijn, veel discussie is. De WOT regelt het toezicht en de sectorwetten omschrijven de deugdelijkheidseisen van de sector. Ook is er veel discussie over de vraag of er naast deugdelijkheidseisen (waar moeten scholen aan voldoen als minimumvoorwaarden) ook andere kwaliteitseisen moeten worden omschreven. De kern van het kwaliteitsbegrip, de opbrengst wordt niet in wetgeving gevat (behoudens de WEB voor het middelbaar beroepsonderwijs). Daarmee ontbeert de Inspectie een heldere toetssteen (wat bij veel andere inspecties veel duidelijker is ingevuld) voor het toezicht.

De werking van de wet wordt evident bepaald door de gekozen inhoud. Duidelijk is wel dat er een constante spanning zit tussen handhavingstoezicht en stimulerend toezicht. Beide vormen van toezicht zitten in het werk van de inspectie, maar zijn zowel in werkprocessen als in termen van relaties met scholen lastig verenigbaar. De Inspectie lost dit op door voor de zwaardere vormen van handhaving andere teams in de schakelen.

In instrumentele zin stelt de wet duidelijke grenzen aan het instrumentarium van de Inspectie. We hebben gezien dat de Inspectie die ruimte overigens pas het

laatste jaar in de volle breedte benut en uitdrukkelijk de grenzen opzoekt van haar instrumentele mogelijkheden¹.

Tenslotte is duidelijk geworden dat er geen tegenstrijdige regelgeving is gevonden en het proces van voorbereiding en implementatie van de wet zorgvuldig is verlopen.

Doeltreffendheid en effecten

De invoering van de WOT veronderstelt een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Zowel de ontwikkelingen van de kwaliteit van het onderwijs als de bijdrage die de WOT en de Inspectie in deze ontwikkeling leveren, zijn niet af te leiden uit de jaarlijkse onderwijsverslagen van de Inspectie. Doordat het niet mogelijk is om in meerjarig perspectief een beeld van de kwaliteit van het onderwijs te reconstrueren, is ook de doeltreffendheid van de Inspectie lastig te benaderen.

Het is evident dat het werk van de Inspectie effecten heeft bij scholen. De activiteiten van de Inspectie lopen echter zeer uiteen tussen de afzonderlijke sectoren en is bij scholen met goede resultaten ook heel anders ingericht dan bij scholen die tot de zwakke of zeer zwakke categorie behoren. Instrumenten als het periodiek kwaliteitsonderzoek in primair en voortgezet onderwijs is heel anders van aard als het meta toezicht op de NVAO zoals dat in het hoger onderwijs plaats vindt. Het is vrijwel onmogelijk om alle effecten eenduidig te omschrijven en kort samen te vatten.

Functioneren van de Inspectie

Bij het functioneren van de Inspectie is gekeken naar 4 elementen; de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming, de professionaliteit van de inspectie, de transparantie en de mate waarin de inspectie de instellingen tot kwaliteitszorg (en –verbetering) stimuleert.

De inspectie krijgt door de wetgeving voldoende ruimte om te komen tot een onafhankelijke oordeelsvorming en gebruikt die ruimte ook. Die onafhankelijkheid is dus gewaarborgd. Wel dient daarbij één kanttekening gemaakt te worden. De politiek heeft duidelijk invloed op de frequentie van het onderzoek. De politiek kan om haar moverende redenen ervoor kiezen (en doet dat ook) om een jaarlijks onderzoek bij scholen te willen terwijl de Inspectie een andere frequentie zou willen voorstaan. Het oordeel zelf, en de manier waarop dit tot stand komt blijft echter onafhankelijk van de politiek.

Op het punt van de professionaliteit kunnen we constateren dat de Inspectie in de afgelopen 5 jaar een forse ontwikkeling heeft door gemaakt. Voorheen was het inspectiewerk sterk persoonsgebonden. De standaardisering en verwetenschappelijking van het inspectiewerk werkt sterk door op de toegenomen professionaliteit van de inspectie. Dat neemt niet weg dat die professionalisering zijn eindpunt nog niet bereikt heeft en het proces doorgaat. Wel is hierbij de kanttekening op zijn plaats dat door de verandering van de personeelssamenstelling veel expertise en professionaliteit is verdwenen.

¹ Bijvoorbeeld het toepassen van zware sancties in termen van het opschorten van de bekostiging valt niet binnen het bereik van de inspectie.

In de sectoren BVE en HO is men na de komst van respectievelijk KCE en NVAO nog duidelijk zoekende naar een nieuwe balans. De kritiek op de procedures van beide organisaties (administratieve lastendruk, overlap) staat op gespannen voet met een verdere ontwikkeling van de professionaliteit van het toezicht. Waar de NVAO met haar procedures van accreditatie duidelijk taken heeft in het kader van het toezicht worden (delen daarvan) in de beleving van instellingen nogmaals over gedaan. Dit wordt als hinderlijk en onnodig beschouwd (zie ook aanbeveling 9).

De transparantie van het werk van de inspectie is de laatste jaren duidelijk toegenomen. Het onderwijsverslag is versterkt waardoor de verantwoordelijkheid van de minister beter tot uitdrukking komt. Voor de instellingen zorgen de toetsingskaders voor een beter beeld dat zij van het werk van de inspectie kunnen verwachten. Dat er instellingen zijn die kritiek op de toetsingskaders als zodanig hebben, is duidelijk, maar dit staat de transparantie niet in de weg.

Over het stimulerend toezicht kan het volgende worden gemeld. De basisfilosofie is dat het toezicht zodanig wordt ingericht dat optimale ruimte wordt geboden voor de invulling van het eigen kwaliteitsbeleid door de onderwijsinstellingen. De instellingen worden, zodra zij dit op orde hebben, beloond met minder toezicht (mits de objectieve parameters hier aanleiding toe geven). Daarmee is er sprake van 'stimulerend toezicht', zoals dat bij de inrichting van het toezicht werd beoogd.

Wel wordt er door de scholen die zeggen veel aan de vernieuwing van het onderwijs te doen aangegeven dat de manier waarop de inspectie haar werk inricht niet stimulerend werkt voor innovatieve activiteiten. De toetsingskaders zijn vooral afgestemd op redelijk gemiddelde instellingen.

Toekomst

In het onderzoek zijn de lijnen naar de toekomst duidelijk naar voren gekomen. De ingezette versterking van de informatievoorziening zal zich verder gaan ontwikkelen. We staan nog maar aan het begin van het gebruik van alle beschikbare informatie voor het toezicht.

De Inspectie heeft de laatste tijd meer gebruik gemaakt van de volledige breedte van het instrumentarium dat hen ter beschikking staat. Met name voor de zwakke en zeer zwakke scholen zien we een concentratie van de aandacht. Mogelijk zal de inspectie ook de ruimte worden geboden om een nog breder instrumentarium in te zetten.

In de toekomst zal steeds duidelijker worden dat handhavingstoezicht en stimulerend toezicht heel verschillende disciplines zijn. We zien dat de inspectie zowel naar methoden als naar de inzet van personeel hier ook sterk gedifferentieerd mee omgaat. Dit zal zich naar verwachting versterken, waarbij stimulerend toezicht voor de volle breedte van het scholenveld wordt ingezet en handhavings-toezicht vooral gericht zal zijn op scholen die qua kwaliteit achter blijven. Selectiviteit is hierbij een duidelijk principe.

5.3 Conclusies

De conclusies die de onderzoekers trekken op basis van het verzamelde materiaal worden in deze paragraaf weergegeven. Dat doen we via de vier kernvragen zoals deze in par 1.2 van dit rapport zijn gegeven.

Wetsevaluatie

Conclusie : De WOT heeft in grote lijnen aan de verwachtingen voldaan.

De WOT vormt samen met de sectorwetten het kader voor het toezicht. De toezichtkaders zijn na de eerste implementatie van de wet verfijnd en het toezichtsarrangement in het hoger onderwijs is fors gewijzigd. De normstelling in de WOT is bepalend voor de werking van de wet, evenals de samenhang tussen de WOT en de sectorwetten.

In de sectoren PO en VO staat de WOT als wetgevingsinstrument niet ter discussie. Er is een duidelijke verankering van de WOT naar de sectorwetten voor primair en voortgezet onderwijs. De WOT vult de sectorwetten in die zin aan. Respondenten uit de sectoren BVE en HO zien de meerwaarde van de WOT – naast de sectorwetten – niet. Daarmee is vanzelfsprekend niet gezegd dat deze sectoren onderwijstoezicht als zodanig onbelangrijk zouden vinden. De sectorwetten (WEB en WHW) alsmede de regelingen ten aanzien van het KCE en de NVAO geven de kaders aan voor het toezicht in deze sectoren. Als zodanig heeft de WOT in deze sectoren geen wezenlijke aanvulling.

Doeltreffendheid en effecten

Conclusie 2: Selectiviteit is een goed en zinvol principe om efficiënt met de middelen en de belasting van scholen om te gaan. Dit is echter vooral een principe om te garanderen dat er voldoende aandacht is voor een zekere minimumkwaliteit. Voor een generieke kwaliteitsverbetering is meer nodig¹.

De gedachten over selectiviteit zijn ook binnen de Onderwijsinspectie al heel oud². Pas sinds één jaar is er echter met het toezichtportaal een gedeelde informatiebasis ontwikkeld waarmee inspecteurs hun werk kunnen ordenen en waarmee een basis wordt gelegd voor risicogericht toezicht. Dit toezichtportaal helpt de Inspectie om op een efficiënte wijze scholen te detecteren waarbij de risico's groter zijn dan elders in termen van kwaliteit of rechtmatigheid.

Een instrument hebben, is nog iets anders dan een instrument ook daadwerkelijk gebruiken. Daarvoor zal in de komende jaren steeds meer ervaring worden opgedaan door de Onderwijsinspectie.

Een belangrijke overweging bij selectiviteit is echter wel dat dit vooral gericht is op het detecteren van kwaliteitsrisico's. Een groot deel van de scholen is van een dusdanige kwaliteit dat daar van risico's geen sprake is. In extreme zin doorgevoerd zou selectiviteit neerkomen op het opsporen en aanpakken van zwakke scholen en/of scholen die dreigen tot deze zwakke groep te gaan behoren. Het gaat dan om het onderste kwartiel van alle scholen in PO en VO. Aandacht voor de gemiddelde en de goede scholen dreigt dan naar de achtergrond te verdwijnen. Voor het goed functioneren van de Inspectie is het evident dat ook deze scholen, zoals nu ook gebeurt, aandacht moeten krijgen. Goede scholen kunnen immers een inspiratiebron zijn voor de minder goede scholen. Pas bij een gespreide aandacht voor goede, gemiddelde én zwakke scholen kan de doelstelling van kwaliteitsverbetering in de breedte gehaald worden.

¹ Deze conclusie is niet van toepassing op het hoger onderwijs waar in principe alle opleidingen periodiek worden geaccrediteerd. Daar is van selectiviteit aldus geen sprake.

² Selectiviteit, proportionaliteit en risicogericht toezicht zijn in dit verband vrijwel synoniemen van elkaar.

Conclusie 3: Toezichtkaders zijn volop in ontwikkeling maar leveren discussie op in PO en VO.

Het onderscheid tussen de parameters in het toezichtkader en de vrijheid van onderwijs is soms flinterdun. De vraag wat kwaliteit van onderwijs is en waar men naar moet kijken verschilt erg tussen de onderwijssectoren. De toezichtkaders vullen dat in, maar leveren ook discussie. Met name de vernieuwingsscholen in het primair onderwijs ervaren de kaders als te betuttelend¹. Het gedetailleerd invullen van de toetsingskaders werkt normerend naar de praktijk. Velen van hen vinden de normen discutabel. Tegelijk is duidelijk dat de toezichtkaders zowel met de minister als met het onderwijsveld worden afgestemd².

De basis van de toezichtkaders is geformuleerd in de WOT. De toezichtkaders als zodanig zijn geen onderdeel van wetgeving en hebben juridisch gezien daarom een beperkte status. Scholen hebben daarom de ruimte om wel of niet nauwgezet met deze kaders om te gaan.

Conclusie 4: Om selectiviteit (of risicogericht toezicht) goed te kunnen hanteren zal het criterium kwaliteit beter moeten worden omschreven. Hierbij dienen ook de procedures om daarover afspraken te maken tussen de Onderwijsinspectie en het schoolbestuur te worden meegenomen.

Het bewaken van en rapporteren over de kwaliteit van onderwijs is een, zo niet dé kerntaak van het onderwijstoezicht. De doelstelling van het onderwijs is om leerlingen en studenten een optimale ontwikkelingskans te bieden. Dat maakt het onderwijs dus ook medeverantwoordelijk om die ontwikkeling te realiseren. De Onderwijsinspectie heeft in de sectorwetgeving veel aanknopingspunten voor kwaliteitsindicatoren. Die zijn sterk gericht op randvoorwaarden en proces, en niet op resultaten. De ultieme manifestatie daarvan zijn de opbrengsten van instellingen in termen van Cito-scores, doorstroominformatie, examenresultaten e.d.³ Een groot voordeel van deze opbrengsten is dat ze objectiveerbaar zijn, onafhankelijk en direct beschikbaar. Juist hierop kan de Onderwijsinspectie momenteel niet ingrijpen, omdat de wetgeving hiertoe geen ruimte biedt. Kwaliteit van het onderwijs is in PO en VO geen bekostigingsvoorwaarde en normen ten aanzien van die kwaliteit zijn niet in wetgeving verankerd⁴. De Inspectie werkt dus indirect; men ziet matige of slechte resultaten van scholen en gaat dan op zoek naar de (wel in de wet verankerde) parameters die dit kunnen verklaren en waarop wel kan worden ingegrepen. Er bestaat een spanning tussen de deugdelijkheidseisen (het voldoen aan wettelijke bepalingen) en kwaliteitsoordelen. Deze spanning betekent dat effectief ingrijpen door de Inspectie of de Minister problematisch is. Het verband tussen onderwijskwaliteit als resultaat en het al dan niet voldoen aan deugdelijkheidseisen is niet altijd zo duidelijk. Door de Inspectie de ruimte te geven om direct over resultaten met scholen te communiceren

¹ Dit is een kleine minderheid van scholen. Onverlet hun geluid is de waardering gemiddeld echter positief.

² In het BVE en het HO is veel minder discussie over de vraag wat goede onderwijskwaliteit is.

³ Opbrengsten zijn behalve van de inspanningen van de school ook afhankelijk van de input. Scholen in achterstandswijken zullen vrijwel automatisch mindere Cito-scores hebben dan scholen in gegoede buurten. Dat neemt niet weg dat ook daar goede scholen zullen zijn, die binnen hun marges relatief goede scores realiseren.

⁴ Dit geldt evident niet voor BVE en het HO waar kwaliteit centraal staat in de sectorwetgeving.

en de school daadwerkelijk de ruimte te bieden om op dit punt te verbeteren, wordt beide partijen een dienst bewezen.

Conclusie 5: De inrichting van extern toezicht moet altijd in samenhang worden gezien met het feitelijk bestaande interne toezicht.

De verschillende onderwijssectoren zitten elk in een eigen ontwikkelingsfase wat intern toezicht en horizontale verantwoording betreft. Ook binnen de sectoren zijn grote verschillen aanwijsbaar. In haar aanpak dient de Inspectie ook rekening te houden met deze verschillen. Good governance en een dito gegevensbasis voor managementinformatie is een voorwaarde voor goed toezicht. Maar het is een gegeven dat aan deze voorwaarde lang niet altijd wordt voldaan. Sommige scholen hebben de eigen kwaliteitsbewaking veel beter op orde dan anderen. Het is aan de Onderwijsinspectie om hierin afwegingen te maken. Daar waar cruciale informatie over de kwaliteit ontbreekt in de informatiebasis van de instellingen zelf zal de Inspectie zich anders moeten opstellen dan op plaatsen waar deze informatie goed gedocumenteerd beschikbaar is. De Inspectie staat dus voor de taak om voor iedere situatie maatwerk te bieden.

Dit laat onverlet dat de Inspectie naast de informatie uit de scholen uiteraard ook andere informatie heeft die iets zegt over kwaliteit en rechtmatigheid; signalen uit de gemeenschap, Cito-scores en dergelijke. Als daar aanwijzingen zijn voor tekortschietende kwaliteit of onrechtmatigheid is dat een belangrijk en zelfstandig criterium voor de Inspectie voor hun handelen.

Conclusie 6: In toezichtkaders ontbreekt een toetsing van management en bestuur¹.

Management en bestuur zijn belangrijke factoren in de ontwikkeling en uitvoering van het schoolbeleid, en in het bijzonder het kwaliteitsbeleid en het personeelsbeleid. Nu vormen ze in het primair en voortgezet onderwijs geen onderdeel van toetsing². Dat zou anders moeten zijn.

Wel is het management aanspreekpunt voor tekortschietende kwaliteit en voor het nemen van maatregelen dienaangaande. Ze zijn dus wel de adressanten maar niet het onderwerp van toetsing.

Het functioneren van de Inspectie

Conclusie 7: De professionaliteit en de onafhankelijkheid van de Onderwijsinspectie zijn in orde. Over doelmatigheid kunnen we zonder een toetsbaar capaciteitsplan geen uitspraken doen. Wel is duidelijk dat er een 10% kostenreductie is gerealiseerd in vijf jaar, terwijl het takenpakket ongeveer gelijk is gebleven.

Natuurlijk is in de voorgaande conclusies al het nodige gezegd over het functioneren van de Inspectie van het Onderwijs. Deze conclusie is daarmee de enige en duidelijkste die wij over het functioneren van de Inspectie naar voren zouden willen brengen. Wat betreft de efficiëntie zien we dat de kostenreductie in de achterliggende periode 10% is. Daarmee is een forse inspanning geleverd. Om vast te stellen of deze voldoende is zou op basis van een goed onderbouwd capa-

¹ Deze conclusie is niet van toepassing op BVE en HO waar over management en bestuur in de desbetreffende sectorwetten artikelen zijn opgenomen

² Voor BVE zitten ze in de "governance" indicator en voor het HO bevat de WHW een aantal voorschriften voor het bestuur van instellingen.

citeitsplan een analyse van de werkprocessen binnen de Inspectie moeten worden gemaakt¹.

Conclusie 8: Instellingen zijn overwegend positief over de Inspectie maar ervaren wel regelmatig een groot onderscheid tussen hetgeen gerapporteerd wordt in de mondelinge terugkoppeling en de formele rapportage².

Er is een substantieel aantal scholen dat meldt dat de Onderwijsinspectie in de terugkoppeling anders oordeelt dan in de formele rapportage. In het gesprek op de school zijn inspecteurs vaak milder in hun oordeel dan in de uiteindelijke rapportage. Dit zorgt ervoor dat scholen kopschuw worden en niet goed weten wat ze aan het oordeel van de Inspectie hebben.

Veranderingen en toekomst

Conclusie 9: Informatie van scholen moet voor alle stakeholders beschikbaar en inzichtelijk zijn.

Het toezichtportaal is nu beschikbaar voor de Inspectie, de auditdienst en Cfi. Om de horizontale relaties van scholen betekenisvoller te maken zou deze informatie breder beschikbaar moeten komen. Ouders van leerlingen, leerlingen en studenten zelf, of bedrijven moeten inzicht kunnen krijgen in de gegevens van het toezichtportaal. Ook in de afstemming met andere Inspecties zou dit dienstig kunnen zijn. Alle stakeholders kunnen daardoor beter een beeld vormen van de school en de activiteiten die ze daar ondernemen. Daarbij dient wel een goed onderscheid gemaakt te worden tussen de informatie met een openbaar karakter en informatie met een (voorlopig) vertrouwelijk karakter.

Conclusie 10: Het sanctierepertoire is aan upgrading toe. Bestaande mogelijkheden moeten daarnaast creatiever worden benut³.

Pas sinds kort worden sanctiemogelijkheden in de huidige WOT benut, zoals 'naming and shaming'. Zelfs het publiceren van een lijst met scholen blijkt al veel stof te doen opwaaien. Dergelijke milde instrumenten zullen echter wel toereikend zijn voor veruit de meeste onderwijsinstellingen. Een plaatsing op een lijst van (zeer) zwakke scholen is in feite een mild instrument omdat het geen directe gevolgen heeft voor de bekostiging of voor de plaats en positie van bestuur, management en personeel. Door scholen zelf wordt dit echter wel degelijk als een "zwaar" instrument beschouwd. De meesten zullen acties ondernemen om zo snel mogelijk van de lijst te komen. Er is echter een klein percentage waar een hardere hand dienstig is. Voor het vervangen van managers of zelfs bestuur heeft de Onderwijsinspectie noch de minister een bevoegdheid⁴. Ook het stopzetten van (een deel van) de bekostiging valt niet onder de bevoegdheid van de Inspectie. Alleen de minister heeft hiertoe de bevoegdheid⁵.

¹ Ook dient er rekening mee worden gehouden dat door de komst van KCE en NVAO er verlichting in het takenpakket van de inspectie heeft plaats gevonden.

² Deze conclusie is geldig voor de sectoren waar wij een enquête hebben uitgevoerd; primair en voortgezet onderwijs.

³ Deze conclusie is van toepassing op het primair en voortgezet onderwijs. Via KCE en NVAO en de eigen sectorwetgeving werkt het toezicht op kwaliteit in BVE en HO heel anders.

⁴ Wel kan de minister management of bestuur laten bijstaan door een externe deskundige.

⁵ De onderzoekers zijn zich er van bewust dat gewerkt wordt aan een juridische basis voor de gewenste verruiming van de sanctiemogelijkheden. Wij pleiten er echter voor om deze vooral bij de inspectie te leggen.

Conclusie 11: Single information is een goed principe en sinds kort ontwikkeld. Waar mogelijk wordt afgestemd, maar dit kan altijd beter. Idem dito wat betreft samenwerking in de toezichtspraktijk. Eenmalig uitvragen van scholen en instellingen is een 'must'.

Sinds afgelopen zomer is het toezichtportaal operationeel. Het gebruik van het portaal is momenteel nog beperkt tot de Inspectie, Cfi en de auditdienst. Het gebruik van dit portaal moet nog "indalen" in de werkprocessen van de organisaties. Pas als dit gebeurd is zal ook blijken dat toezichthouders gegevens niet tweemaal moeten uitvragen. Dit geldt ook voor de nog gebruikelijke vragenlijsten die inspecteurs aan scholen voorleggen (bijvoorbeeld in het PO bij de jaarlijkse onderzoeken). Deze zullen gescreend moeten worden op overlap met het portaal¹.

Een interessante ontwikkeling in deze is te vinden in het BVE-veld waar een geïntegreerd jaardocument moet worden opgesteld waar alle voor verantwoording relevante informatie in wordt opgenomen.

Conclusie 12: Er is op verschillende plekken stapeling van toezicht en dit moet worden vermeden door scherpe taakafbakeningen. Tegelijk is duidelijk dat een echte integrale toezichtaanpak niet aan de orde kan zijn. Binnen de OCW-domeinen is dit in verregaande mate gerealiseerd en daarbuiten is het erg lastig.

De kracht die nu in het toezicht aangebracht is betreft geen integraal toezicht maar een geïntegreerde informatiebasis. Die basis zou voor alle toezichthouders beschikbaar moeten zijn. Tegelijk is duidelijk dat individuele toezichthouders een eigen verantwoordelijkheid kennen en een eigen kennisdomein. Binnen het domein van OCW (CFi, AD en Inspectie) is de kennis van onderwijskundige en financiële elementen in het toezicht geïntegreerd.

Bij de overige toezichthouders die door de poorten van onderwijsinstellingen binnenkomen is dat per definitie onmogelijk en waarschijnlijk ook onwenselijk. Toezichthouders hebben immers een eigen verantwoordelijkheid. Wel worden er operationele afspraken gemaakt over de informatie aan andere toezichthouders, het doorgeven van voorgenomen bezoeken en een goede timing van de bevestigingslast. Met bepaalde inspecties worden dergelijke afspraken al gemaakt (Jeugdzorg). Dit zal zich uitbreiden.

Conclusie 13: Vertrouwen in de gegevens van scholen is goed, maar de gegevensbasis moet breder zijn dan de input van onderwijsinstellingen.

Er wordt nu een sterk accent gelegd op het gegeven dat goede informatie vanuit scholen noodzakelijk is voor een goed gevuld toezichtportaal. Dat levert het beeld op dat de Inspectie vooral of misschien wel uitsluitend afgaat op hetgeen de scholen (over zichzelf) zeggen. Gecombineerd met de uitkomst van selectiviteit (minder bezoek aan een grote groep scholen) is dit een verkeerde beeldvorming die nu dreigt post te vatten. De Inspectie gebruikt al jaren ook andere bronnen: internationaal onderzoek, PRIMA-cohorten, PPON, Cito-scores, examenuitslagen enz. Het beeld dat de Inspectie vooral zou varen op gegevens die door de school zelf worden aangeleverd is onjuist.

Conclusie 14: In het hoger onderwijs is de ontwikkeling in de gedachtevorming over effectief toezicht nog lang niet afgerond.

¹ Per 1 april 2007 zijn de vragenlijsten voor jaarlijkse onderzoeken en PKO's in primair en voortgezet onderwijs afgeschaft. Ook geldt voor PO en VO dat de algemene jaarlijkse vragenlijsten begin dit jaar niet meer verzonden zijn.

Door de invoering van het accreditatiestelsel en de uitvoering daarvan door de NVAO is er een situatie ontstaan waarbij opleidingen periodiek op kwaliteit worden gescreend. Mede ingegeven door een aantal incidenten aangaande de kwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs is de discussie ontstaan over de wenselijkheid om ook toe te willen zien op de handhaving van kwaliteit tussen de accreditatiemomenten in. Gegeven de nu al aanzienlijke belasting voor de instellingen die de procedures van accreditatie met zich meebrengen lijkt het de onderzoekers geen verstandige optie dit generiek en voor alle opleidingen te doen. Selectiviteit is hierin ook een belangrijk principe. Wij tekenen hier wel bij aan dat een vergelijkbare gegevensbasis als het toezichtportaal voor deze sector nog vorm moet krijgen.

5.4 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen hebben de onderzoekers enkele aanbevelingen geformuleerd.

1. *Het is niet nodig om een geheel nieuwe Wet op het Onderwijstoezicht te maken. De zinvolle aanpassingen zijn betrekkelijk overzichtelijk.*

Aanpassingen in de wet zien wij vooral op de punten van de sanctiemogelijkheden, het invoegen van de resultaten (opbrengsten) in de beoordeling. Soms zal dit een plaats moeten krijgen in sectorwetten, ofwel in wijzigingen van de huidige Wet op het Onderwijstoezicht.

2. *Ga na of het mogelijk is om afspraken en doelstellingen over de opbrengsten van onderwijsinstellingen onder de wet te brengen.*

Het is ondoenlijk om de resultaten en hun normering zelf in wetgeving te verankeren. Daarvoor is het krachtenspel van variabelen die invloed hebben op de resultaten te complex. Een school in een achterstandswijk in een van onze grote steden zal geheel andere resultaten bereiken dan een school in een gegoede buurt. Wel zijn er onder de scholen in achterstandswijken en ook in gegoede buurten scholen die wel en niet het uiterste uit hun schoolpopulatie halen. Geef de Inspectie de ruimte om juist resultaatgericht te beoordelen en de dialoog met scholen op te bouwen. De Inspectie van het Onderwijs heeft beslist de capaciteit om in haar oordeelsvorming rekening te houden met de leerling-populatie van de school. Geef daarmee scholen zelf de directe verantwoordelijkheid voor resultaten, zonder dat zij lastiggevallen worden met allerlei procesmatige en onderwijskundige zaken waarvan het effect op resultaten voor verschillende scholen heel uiteenlopend uitpakt. Onderwijskundige zaken zijn voor scholen weliswaar erg belangrijk en staan ook in het gesprek met de Inspectie centraal. Wij pleiten er vooral voor om het resultaat van het onderwijs in termen van opbrengsten centraal te stellen. Rekening houdend met het instroomniveau zou hierbij de term toegevoegde onderwijswaarde op zijn plaats zijn.

3. *Beraad u over de fundamentele vraag of de Inspectie er vooral voor is om een zekere minimumkwaliteit te garanderen, of dat het toezicht gericht moet zijn op een kwaliteitsbewaking en mogelijk verbetering over de volle breedte.*

Het toezicht moet niet alleen toezien op de rechtmatigheid van het werk van scholen en het garanderen van een zekere minimumkwaliteit. Daarnaast wordt het in de huidige wetgeving van groot belang geacht om ook scholen die niet in de risicozone zitten te stimuleren tot het leveren van meer kwaliteit. Het garanderen van minimumkwaliteit brengt het principe van selectiviteit met zich mee. Dit heeft de evidente consequentie dat de scholen die in de gevarezone zitten

veel aandacht krijgen (maar de andere niet). Deze laatste worden beloond met minder of geen toezicht. Het gaat dan om circa 2-5% zwakke scholen en nog eens 20% scholen in de gevarezone.

Veel aandacht gaat echter ook uit naar scholen die niet tot deze circa 25% zwakste scholen horen. Het is de vraag of het een taak zou moeten zijn van het toezicht om ook hier de energie op te richten. De relatie tussen een onder toezicht gestelde onderwijsinstelling en de toezichthouder houdt aspecten van een hiërarchische rolverdeling in. De verhouding tussen een onderwijsinstelling als opdrachtgever en een adviseur als opdrachtnemer houdt een geheel andere rolverdeling in. Beide rollen adviseur en toezichthouder zijn lastig te verenigen; zeker in een en dezelfde contactpersoon. Daarbij komt dat er een breed stelsel van voorzieningen is (publiek bekostigd en commercieel) dat scholen kan adviseren over de te volgen koers.

4. *Zorg dat de Onderwijsinspectie in haar werkwijze en methode minder afhankelijk wordt van politieke besluitvorming. Gebruik de jaarlijkse afspraken tussen minister en Inspectie over het toezichtkader als kapstok om gewenste ontwikkelingen in het toezicht aan te brengen.*

We zien nu dat de Onderwijsinspectie sterk gestuurd wordt door de politiek. Op zich is dat logisch omdat de Onderwijsinspectie een belangrijk instrument is voor de minister om zijn politieke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs tot uitdrukking te brengen. Het zal daarbij altijd zo zijn (en blijven) dat de politieke prioriteitstelling sturend is voor het werk van de Inspectie. De maatvoering is echter cruciaal. Zodra het politieke primaat de eigen professionele verantwoordelijkheid van de Onderwijsinspectie aantast is terughoudendheid op zijn plaats en dient de Inspectie te kunnen vertrouwen op de geldigheid van jaarlijks te maken capaciteitsafspraken.

5. *Zorg dat de Onderwijsinspectie de al beschikbare instrumenten inzet voor het versterken van de kwaliteit van zwakke en zeer zwakke scholen¹.*

Binnen de OI was er kennelijk een cultuur van terughoudendheid om scholen en besturen stevig aan te spreken. Voor de grote groep scholen die gewoon redelijk of goed werk afleveren lijkt dat ook een goede procedure. De scholen zijn tevreden over de inspecteurs en hun opmerkingen worden ook gebruikt om verbeteringen aan te brengen. Voor een kleine groep scholen is een milde benadering echter minder succesvol. En de leerlingen op die kleine groep scholen hebben uiteraard evenveel recht op goed onderwijs als hun leeftijdgenoten elders. Om scholen die hardnekkig onderpresteren aan te pakken zijn er hardere maatregelen nodig. Er zijn binnen de huidige wetgeving meer mogelijkheden dan tot voor kort gebruikt werden.

Met name ook het tempo is in deze erg belangrijk. Het is de politiek een doorn in het oog dat scholen jarenlang tot de categorie zwakke of zeer zwakke scholen behoren. De Onderwijsinspectie detecteert tekortschietende kwaliteit snel maar er gaan te veel jaren overheen voordat de weg omhoog wordt ingeslagen.

6. *Zorg dat de interventieladder van het toezicht in het primair en voortgezet onderwijs goed werkt zodat ook de zwaarste instrumenten ingezet kunnen worden.*

¹ Deze aanbeveling is geldig voor zover het om instellingen en besturen van scholen in het primair en voortgezet onderwijs gaat.

Het publiceren van een lijst van zwakke en zeer zwakke scholen is in het primair en voortgezet momenteel het zwaarste instrument dat de Onderwijsinspectie kan inzetten¹. De Wet geeft de Inspectie geen ruimte om management of bestuur aan te pakken of een bekostiging op te schorten. Voor dat laatste blijft de Inspectie afhankelijk van politieke besluitvorming. Deze machteloosheid zorgt er mede voor dat de situaties waarin scholen zichtbaar slecht presteren en kinderen daardoor ernstig in hun ontwikkeling worden belemmerd over een lange reeks van jaren blijven voortbestaan. Dat is een onwenselijke situatie en het lijkt ons verstandig om de interventieladder in zijn volle breedte toe te passen. Dat impliceert dat door of op aangeven van de Onderwijsinspectie ook schoolbesturen en/of management moeten kunnen worden aangepakt en in het uiterste geval de bekostiging (partieel) wordt opgeschort.

Of de volle breedte van de interventieladder volledig bij de Inspectie wordt gelegd of dat bepaalde besluiten bij de minister moeten blijven is een politieke keuze. Een zorgvuldige afweging van argumenten is hierbij van groot belang. In dit onderzoek zien wij uitsluitend argumenten om het volledige beleidsinstrumentarium bij de Onderwijsinspectie te leggen; uiteraard onder de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de minister. De Inspectie van het Onderwijs is immers niet alleen de ogen en oren van de minister maar vormt ook een belangrijk apparaat voor kwaliteitsverbetering. In het functioneren van een groot aantal Inspecties van de rijkdienst zien we (anders dan bij het onderwijs) juist veel verdergaande bevoegdheden tot en met het sluiten van bedrijven of ziekenhuisafdelingen aan toe. Het onderwijs is hierin een duidelijke uitzondering waar voor opschorting van de bekostiging een politiek besluit noodzakelijk is (onder het regime van de WOT).

7. *Zorg dat de OI de taakstelling per jaar uiteenzet in een capaciteitsplan en communiceer eventuele gewenste wijzigingen in de taakstelling met de Inspectie en met de Tweede Kamer ook in termen van dit capaciteitsplan². Maak hierdoor besluiten over de omvang van de taakstelling en wijzigingen daarin transparant in zijn consequenties.*

Keuzes die gemaakt worden om de energie van het toezicht in te zetten voor bepaalde segmenten in het scholenveld en bijvoorbeeld frequenties van onderzoeken (jaarlijks, vierjaarlijks of naar behoefte) hebben direct te maken met prioriteiten. Zodra er keuzes worden gemaakt door de Tweede Kamer of de minister om door hen moverende redenen accenten te willen verleggen zal dit consequenties hebben voor de inzet elders. Door dit helder te communiceren, zowel tussen Inspectie en de minister als tussen minister en de Tweede Kamer, kunnen afgewogen keuzes worden gemaakt die ook in hun consequenties helder zijn. Deze zullen daarbij veelal het karakter krijgen van “of het een of het ander, maar niet allebei”.

8. *Zorg voor een goede beeldvorming over het toezichtportaal.*

¹ Deze aanbeveling geldt nadrukkelijk niet voor het hoger onderwijs en het BVE-veld. Daar speelt de problematiek van zwakke en zeer zwakke scholen niet. Daar gaat het vooral om opleidingen die wel of niet voldoende kwaliteit bieden. KCE en NVAO kunnen de ultieme maatregel van accreditatie al dan niet (NVAO) of ontzeggen van de examenbevoegdheid (KCE) aan een instelling opleggen. Accreditatie bij de NVAO biedt de opleidingen de toegang tot overheidsbekostiging. Als KCE bepaalde opleidingen aanwijst waarvan de diplomering als onvoldoende wordt beschouwd heeft dat daar vergelijkbare consequenties.

² De inspectie is een dienstonderdeel onder het gezag van de minister. Een capaciteitsplan heeft daarom ook geen wettelijke basis. Het huidige Jaarwerkplan van de Inspectie zal hiertoe als basis dienen.

De beeldvorming over het toezichtportaal mag er niet naar gaan tenderen dat de informatie grotendeels afkomstig zou zijn van de scholen zelf. Dat is ook niet zo, en voor zover dat zo is zijn de controles die bijvoorbeeld Cfi en de IB groep hierop kunnen aanbrengen substantieel. Om de gegevensbasis van het toezichtportaal effectief in te kunnen zetten dienen objectiveerbare externe criteria de hoofdmoot te zijn; prestaties: klantenbeoordelingen, klachten, berichten uit de lokale samenleving.

9. Ga samen met het hoger-onderwijsveld, de NVAO en de Onderwijsinspectie na of er naast de accreditatie door de NVAO een aanvullend toezicht op kwaliteit zinvol is en uitvoerbaar is.

De accreditatie van opleidingen in het hoger onderwijs is feitelijk een procedure die vaststelt of opleidingen aan de kwaliteitseisen voldoen. Accreditatie is een voorwaarde voor bekostiging en daarom sturend op de kwaliteit. Mede ingegeven door enkele incidenten ontstaat de vraag of het niet zinvoller is om ook systematisch toezicht te houden tussen de momenten van accreditatie in. Selectiviteit zoals dat ook in PO, VO en BVE wordt toegepast lijkt de onderzoekers hiervoor een belangrijke randvoorwaarde. Wel is evident dat hiertoe een goede informatiebasis moet worden samengesteld op opleidingsniveau zoals dit in PO en VO op instellingsniveau bestaat. Daarnaast is het de vraag of accreditatie een activiteit met een cyclus van 6 jaar zou moeten zijn of dat er tussen twee accreditatie momenten aanvullende acties mogelijk moeten zijn.

Hierbij dient ook de wens te worden meegenomen om het toezicht in één hand te houden¹. Dit laatste past goed binnen de nieuwe visie op toezicht, en achten wij een verbetering, die het hoger onderwijsveld zal verwelkomen.

¹ Op 23 mei jl werd door kamerleden Dibi en Zijlstra een voorstel ingediend om deze mogelijkheid te onderzoeken. In dit verband wordt het begrip "Hoger Onderwijs Autoriteit" gehanteerd.

BIJLAGE I Begeleidingscommissie Evaluatie wet op het onderwijstoezicht

Diana van der Stelt- Scheele (VZ)	OCW directie T&H
Bep Solon (secretaris)	OCW directie T&H
Marijke Doorenbos	OCW directie PO
Paul van Oijen	OCW directie VO
Erik Rams	OCW directie BVE
Martin Odekerken	OCW directie HO
Jeanine Schukking	OCW directie WJZ
Henk Barink	OCW programma GT
Anneloes Viveen	OCW programma GT
Hans de Pooter	OCW AD
Jos Verkroost	Inspectie van het Onderwijs
Maarten Schmidt	Verkeer en Waterstaat IVW
Cees Horsman	Q5