

Vergaderjaar 2006–2007

**30 183**

**Governance in het onderwijs**

**30 800 VIII**

**Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2007**

**Nr. 18**

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSEL-KWALITEIT EN DE STAATSSECRETARISSEN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 september 2007

Het coalitieakkoord stelt een nieuwe wijze van toezicht voor op basis van het uitgangspunt «verdiend vertrouwen»: *Bij goed presteren van onderwijsinstellingen zal sprake zijn van vermindering van toezicht*<sup>1</sup>. De toezichthouder gaat de capaciteit meer op maat inzetten, waardoor scholen die het goed doen een forse vermindering van de toezichtsintensiteit en – last zullen ervaren en meer aandacht uitgaat naar scholen met kwaliteitsproblemen. Dit is ondermeer uitgewerkt in de maatregelen uit pijler vier van het beleidsprogramma<sup>2</sup>:

- uitwerken van de principes van «goed bestuur» (door het bijvoorbeeld mogelijk te maken om eerder in te grijpen bij zwakke scholen);
- het versterken van de horizontale verantwoording door onderwijsinstellingen aan betrokkenen in en rond de school (o.a. aan ouders, gemeenten en bedrijven);
- de inspectie van het onderwijs controleert de basiskwaliteit en de kwaliteit van de examens, uitgaande van het beginsel van verdiend vertrouwen;
- inder inspectie bij scholen die het goed doen;
- het vergroten van de vrijheid van scholen door minder regeldruk en administratieve lasten.

Onze ambitie is om het toezicht op het onderwijsveld in te richten in lijn met het coalitieakkoord en het onlangs gepresenteerde beleidsprogramma. Met deze brief informeren we u over twee hoofdonderwerpen die niet los van elkaar gezien kunnen worden. Het betreft de evaluatie *Wet op het onderwijstoezicht* (WOT) en de ontwikkelingen in het toezicht zoals die nu worden ingezet ter implementatie van de OCW-nota «Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht»<sup>3</sup> en de voortgangsnotitie «Governance»<sup>4, 5</sup>. Al deze ontwikkelingen hebben als doel de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.

<sup>1</sup> Uit het Coalitieakkoord: «Samen Werken, Samen Leven» op blz. 18, kamerstuk 31 070, nr. 1.

<sup>2</sup> Beleidsprogramma 2007–2011 «Samen Werken, samen leven» van 14 juni 2007, kamerstuk 31 070, nr. 1.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 183, nr. 11 van 11 september 2006.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 183, nr. 9 van 28 juni 2006.

<sup>5</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Deze brief geeft eerst onze beleidsreactie op de evaluatie WOT. Daarna beschrijven we de ontwikkelingen in het toezicht: goed bestuur, risico-gericht en proportioneel toezicht, programmatisch handhaven, handhavend optreden inspectie, vermindering van de toezichtlast, het Team Nieuw Toezicht (TNT) en de verdergaande integratie van toezichthouders. We sluiten af met een opsomming van de belangrijkste activiteiten die het komende anderhalf jaar worden uitgevoerd om het nieuwe onderwijs-toezicht vorm te geven.

## **1. Beleidsreactie evaluatie WOT**

Artikel 34 van de WOT geeft opdracht tot het doen van «verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk». Met het oog hierop is een evaluatieonderzoek uitgevoerd door EIM. De resultaten staan in het rapport *Evaluatie WOT*. Het rapport beschrijft de werking van de WOT in de dagelijkse onderwijspraktijk. Uit de evaluatie blijkt dat de WOT in grote lijnen aan de verwachtingen voldoet. Het is dus niet nodig een geheel nieuwe WOT op te stellen. De professionaliteit en de onafhankelijkheid van de onderwijsinspectie zijn in orde en de instellingen zijn overwegend positief over de inspectie. Tevens komt uit de evaluatie naar voren dat selectiviteit een goed en zinvol criterium is en dat proportionaliteit een instrument is om een zekere minimumkwaliteit te garanderen. Het rapport vestigt de aandacht op het belang van de inrichting van toezicht: de inrichting van extern toezicht moet altijd aansluiten op het bestaande interne toezicht en systemen van kwaliteitszorg in de school. Een goed principe om te gebruiken bij de inrichting van toezicht is *single information*. Dit doelt op het éénmalig aanleveren van gegevens. Volgens het rapport is het goed vertrouwen te hebben in de gegevens van scholen, maar de basis van gegevens moet breder zijn dan alleen de input van scholen zelf. Dit advies nemen we ter harte. Naast deze positieve uitkomsten maken de onderzoekers kanttekeningen. De onderzoekers geven aan dat het sanctierepertoire van de inspectie aan een andere invulling toe is en dat bestaande interventie mogelijkheden creatiever door de inspectie benut kunnen worden. Daarnaast constateert het evaluatierapport dat er op verschillende plekken stapeling van toezicht is en dat er (nog) geen sprake is van echt integraal toezicht. Tevens adviseren de onderzoekers dat informatie van scholen voor alle betrokkenen beschikbaar en inzichtelijk dient te zijn. Tot slot wordt aandacht gevraagd voor het feit dat de gedachtevorming over effectief toezicht in het hoger onderwijs nog lang niet is afgerond.

Op een aantal conclusies en aanbevelingen gaan we in onder «Ontwikkelingen in het Toezicht». Over andere conclusies en aanbevelingen gaan wij eerst met de belanghebbenden van het toezicht (onderwijsinstellingen, studenten, leraren, werkgevers, leerlingen en hun ouders) in gesprek. We denken daarbij ondermeer aan de *thema's definiëring en operationalisering van «kwaliteit»* met het oog op *de invulling van de toezichtkaders, met daarin een toetsing van management en bestuur door de onderwijsinspectie en gewenste ontwikkelingen van het toezichtportaal*. Deze gesprekken hopen wij eind 2007 te hebben afgerond.

## **2. Ontwikkelingen in het toezicht**

### *2.1 Goed bestuur*

Goed bestuur gaat over de vraag hoe optimaal gestuurd kan worden op goed onderwijs. De uitgangspunten daarbij zijn:

1. Onderwijsresultaten verbeteren als het onderwijs beter aansluit op de capaciteiten en ambities van leerlingen/studenten én op wat de samenleving nodig heeft.

2. Die betere aansluiting komt er door:
- De professionals in het onderwijs meer ruimte en verantwoordelijkheden te geven;
  - Heldere normen te stellen voor de onderwijsresultaten en andere aspecten die bepalend zijn voor de onderwijskwaliteit;
  - Garanties in te bouwen die ertoe leiden dat op de onderwijsinstellingen een voortdurend debat plaatsvindt over (het verbeteren van) de kwaliteit van het onderwijs;
  - Garanties in te bouwen voor transparant bestuur;
  - Een systeem van effectief en proportioneel toezicht, dat is gebaseerd op verdiend vertrouwen, inclusief heldere interventieafspraken;
  - De kwaliteitszorg en -borging binnen de instellingen te verbeteren.

#### *Heldere normen*

De afgelopen jaren hebben de onderwijsinstellingen meer ruimte gekregen om het onderwijs in te richten naar eigen professionele inzichten. Het uitgangspunt hierbij is dat het onderwijs gaat over het «hoe» en de overheid gaat over het «wat». In het Coalitieakkoord en het beleidsprogramma is dan ook afgesproken dat duidelijker wordt omschreven wat deelnemers/leerlingen moeten kennen en kunnen aan het eind van de verschillende schoolsoorten. Verder stellen we eisen aan de examens in de sectoren voortgezet onderwijs (vo) en beroeps en volwasseneneducatie (bve) en aan het aantal contacturen tussen leerlingen/studenten in het primair onderwijs (po), vo en bve. Voor deze sectoren geldt dat er bekwaamheidseisen zijn voor het onderwijsgevend personeel en rechtmatigheidseisen voor de besteding van financiële middelen.

Voor het hoger onderwijs (ho) heeft de wetgever globale normen vastgesteld voor het bachelor- en masterniveau, maar geen specifieke voorschriften per vakgebied of opleiding. In het ho zijn de professionals binnen universiteiten en hogescholen primair verantwoordelijk voor de kwaliteitsnormen. Die normen moeten aansluiten bij nationale en internationale standaarden, bij de stand van de ontwikkeling van de onderscheiden kennisof vakgebieden én bij de missie en het profiel van de instelling. Het zijn de professionals die in examencommissies vaststellen of een student het eindniveau heeft behaald. Transparantie en onafhankelijke beoordeling zijn daarbij heel belangrijk: examencommissies zullen met een nieuw wetsvoorstel voor het hoger onderwijs worden versterkt en de aandacht voor toetsen en beoordelen wordt prominenter bij de externe kwaliteitsbeoordeling via accreditatie.

#### *Horizontale verantwoording*

Goed onderwijs is alleen mogelijk als iedereen in en rond de school bijdraagt aan de onderwijskwaliteit van de eigen school of instelling. «Iedereen» zijn in de eerste plaats de docenten, maar ook het toelevende en vervolgonderwijs, werkgevers, bestuurders, leerlingen/studenten en ouders. Het is van groot belang dat al deze betrokkenen afspraken maken over hun bijdrage aan het onderwijs en met elkaar een kritische dialoog voeren over belangrijke keuzes van de instelling. We zijn daarom voorstander van horizontale verantwoording die ruimte biedt voor maatwerk op school- of instellingsniveau. Horizontale verantwoording is overigens geen doel op zich, het is een middel om een gestructureerd debat over de onderwijskwaliteit van een instelling te voeren met de belanghebbers.

Het verticale toezicht sluit aan op de horizontale verantwoording. Als instellingen te lang onder de maat presteren én geen uitzicht bieden op verbetering grijpen wij in. Daarvoor wordt, op basis van de OCW-Visie op Toezicht (VOT), de «interventiepiramide» verder ontwikkeld die wij consequent zullen toepassen.

We zijn ons bewust dat de horizontale verantwoording op veel scholen nog onvoldoende vorm heeft gekregen. Het jaardocument kan daarbij behulpzaam zijn. Scholen hoeven vanaf 2008 voor hun jaarlijkse verantwoording slechts een beperkte hoeveelheid informatie aan te leveren, die bruikbaar is voor zowel de horizontale verantwoording als het verticale toezicht. De richtlijnen voor de jaarverslaggeving worden daarvoor aangepast.

#### *Garanties voor transparant bestuur*

Bestuurders van scholen en instellingen zijn verantwoordelijk voor goed onderwijs. Zij moeten ervoor zorgen dat hun docenten kunnen excelleren, dat in de instellingen het goede gesprek over de kwaliteit van het onderwijs wordt gevoerd en dat de organisatie op orde is. Om hierop te sturen is een transparante bestuurscultuur nodig met:

- een intern systeem van onafhankelijk toezicht;
- een medezeggenschapsraad (in bve-sector ondernemingsraad en deelnemersraad) en een klachtenprocedure;
- een jaarplan en een jaarverslag;
- goede interne verantwoording van decentraal naar centraal en van college van bestuur naar raad van toezicht;
- goede informatie voor de interne toezichthouder, leerlingen/studenten, het vervolgonderwijs en (waar relevant) bedrijven, gemeenten en ouders over de onderwijsresultaten en het beleid van de onderwijsinstelling;
- regelmatig overleg met genoemde belanghebbenden over de kwaliteit van het onderwijs en de onderwijsresultaten.

Deze eisen zijn nodig om het risicogerichte en proportionele toezicht te doen slagen.

We verwachten in het bijzonder van de interne toezichthouder dat zij hun rol effectief invullen. Zij moeten het management scherp houden op het voldoen aan gestelde eisen, op de wijze waarop kwaliteitsborging wordt vormgegeven en op de helderheid en uitvoerbaarheid van de keuzes. We juichen toe dat alle onderwijssectoren op dit moment zelf branchecodes ontwikkelen en de invoering ervan monitoren. We zullen de invoering en werking van deze codes nauwlettend volgen en waar nodig stimuleren.

In het po veld is goed bestuur het minst ver ontwikkeld. Wij hechten aan kwaliteit van het onderwijs met behulp van goed bestuur en eigen kwaliteitssystemen. Wij zijn ons bewust dat met name in het po deze ontwikkelingen tijd vragen. Wij houden hier rekening mee door te kiezen voor een minder vergaande invoering van het nieuwe toezicht in het po. We beginnen in deze sector met pilots om horizontale verantwoording en kwaliteitssystemen verder te ontwikkelen.

#### *2.2 Nieuw toezichtproces: risicogericht en proportioneel*

In lijn met het geschetste kabinetsbeleid zal het toezichtproces voor de scholen in de komende jaren veranderen. Het toezicht zal meer risicogericht en selectiever worden. Uit de evaluatie van de WOT komt naar voren dat selectiviteit en proportionaliteit goede uitgangspunten zijn om het toezicht vorm te geven. Het bestuur is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs in een school. Logischerwijs is het aanspreekpunt voor de inspectie dan ook het bevoegd gezag (hierna: bestuur) van een school.

Per schoollocatie wordt jaarlijks een risicoanalyse gemaakt. Deze risicoanalyse is beslissend voor de intensiteit van het toezicht. Zijn de risico's klein en zijn de eindresultaten op niveau dan vindt in dat jaar geen verder onderzoek plaats en wordt volstaan met een gesprek met het bestuur. Dit zorgt voor minder toezichtlasten bij een school. Bij grote risico's zal de

inspectie uitvoerig onderzoek doen op de betreffende scholen. De risicoanalyses worden altijd eerst besproken met het bestuur. De inspectie wil het toezicht effectiever maken door ervaringen van belanghebbenden (ouders, leerlingen, gemeenten) beter te gebruiken bij de risicoanalyse. Ook worden in het nieuwe toezicht de personele en financiële gegevens van besturen en scholen gebruikt voor de risicoanalyse. Vooral wanneer er sprake is van grote risico's in de onderwijskwaliteit worden de jaarrekeningen van bevoegde gezagen nader geanalyseerd. De rode draad in deze veranderingen is: minder last, meer effect. De belangrijkste consequenties van dit nieuwe toezicht zijn:

- Voor elk bestuur wordt jaarlijks voor zijn school/scholen een actueel toezichtarrangement opgesteld op grond van de gemaakte risicoanalyse. De risicoanalyse is gebaseerd op een analyse van de onderwijsopbrengsten, jaardocumenten van besturen en scholen, signalen en uitkomsten van eerder toezicht;
- Deze toezichtarrangementen worden met de besturen besproken. Het toezichtarrangement bevat de aard en de omvang van het toezicht;
- Geen risico betekent dat jaar geen verdere interventie/onderzoek en uitsluitend een gesprek met het bestuur. Deze scholen, waar dus geen tekortkomingen worden vermoed, krijgen het zgn. «basisarrangement». De systematiek van gestandaardiseerde periodieke kwaliteitsonderzoeken wordt daarmee verlaten;
- Het toezicht wordt toezicht op maat (selectief en proportioneel). Dit betekent dat de onderzoeken maatwerk zullen zijn en zullen focussen op de gesignaleerde risico's. Bij een laag risico wordt een school beloond met minder toezicht, bij een hoog risico neemt het toezicht juist toe. Voor elke school zal het jaarlijkse toezichtarrangement beschikbaar zijn. Als er onderzoeken zijn gedaan door de toezichthouders zullen de rapporten daarvan ook op de inspectiewebsite worden geplaatst;
- Klachten, opgevat als signaal worden betrokken bij de vaststelling, actualisatie en waar nodig verscherping van het toezichtarrangement. Ernstige klachten kunnen leiden tot een incidenteel onderzoek;
- Bij (diepgaander) onderzoek wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van al beschikbare informatie. Het dossier van het bestuur en de school wordt niet alleen gevuld met gegevens die door de scholen zijn aangeleverd, maar ook met gegevens van (objectieve) externe bronnen;
- Themaonderzoek en steekproefonderzoeken zullen worden gebruikt om te rapporteren over (aspecten van) de kwaliteit van het onderwijs.

Voor besturen en de onderwijsinstellingen betekent bovenstaande het volgende:

In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (bve) is in het schooljaar 2006–2007 volgens de lijnen van het nieuwe toezicht al in de testfase gewerkt. Deze werkwijze is geëvalueerd en besproken met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere belangenorganisaties. Deze organisaties hebben in grote meerderheid aangegeven in te stemmen met de gehanteerde werkwijze en het gebruikte toezichtkader. Vanwege de continuïteit heeft de inspecteur-generaal besloten het experiment om te zetten in een (definitief) Toezichtkader BVE 2007 dat m.i.v. het schooljaar 2007–2008 voor bve wordt gehanteerd. Dit toezichtkader is door de departementen van OCW en LNV goedgekeurd. Na evaluatie gaan we kijken óf en op welke wijze het waarderingkader voor het toezicht op de kenniscentra kan worden omgezet in een definitieve (wettelijke) regeling.

Voor de sectoren po, vo en de expertisecentra (ec) is het nieuwe toezicht volgens de bovengeschetste risicogestuurde aanpak volop in ontwikkeling. Dit betekent dat voor de periode september-december 2007 de prioriteit ligt bij de scholen die thans zeer zwak of risicovol zijn en onder inten-

siever toezicht staan (de huidige PKO-2 en OKV-arrangementen). Met de besturen van deze scholen treedt de inspectie actief in overleg, zij doet zo nodig onderzoek en pleegt waar nodig interventies. Hierbij kan gedacht worden aan het maken van verbeterafspraken. Dit toezicht zal plaats vinden op basis van de vigerende waarderingskaders. Het is toezicht op maat, toegesneden op de geconstateerde risico's.

Per 1 januari 2008 verwacht de inspectie te gaan werken met een nieuw toezichtkader inclusief een aangepast waarderingskader. Dit toezichtkader wordt eerst in pilots getest. Het streven is voor 1 januari 2009 het nieuwe toezichtkader te implementeren.

De inspectie start in het najaar met de risicoanalyse. Op basis hiervan komen (nieuwe) risicovolle scholen in beeld. De analyse moet uitwijzen of hier sprake is van mogelijke tekortkomingen. Met de bevoegde gezagen van deze scholen wordt de komende maanden gesproken. In ernstige gevallen vinden hier ook vervolgonderzoeken plaats. Scholen waar de risicoanalyse uitwijst dat er geen tekortkomingen zijn, krijgen het basisarrangement. Op deze scholen vinden het komende jaar in principe geen onderzoeken en interventies meer plaats, tenzij op basis van nieuwe gegevens (bijvoorbeeld ernstige signalen) blijkt dat dit toch nodig is. In de periode tot 1 januari 2009 wordt door de onderwijsinspectie met alle besturen gesproken over de aan hun scholen toe te kennen toezichtarrangementen.

Naast deze nieuwe werkwijze houden we voor het po- en ec-veld vast aan inspectiebezoek aan alle scholen. Toch willen we ook hier al winst boeken bij het terugdringen van de toezichtslast. Ook in het po wordt de schriftelijke bevraging van scholen beperkt en het bezoek van de inspecteur richt zich vooral op de bij ons bekende risico's. Door meer met onaangekondigde inspectiebezoeken te werken wordt het effect van het toezicht vergroot. Daarnaast zullen ook voor het po en ec-veld de opbrengsten van het onderwijs centraal moeten staan in het inspectietoezicht. Dit vraagt om een wijziging van werkwijze en inhoud van het toezicht.

In het nieuwe toezichtproces wordt het toezichtarrangement gepubliceerd. In veel gevallen bevat dit niet meer dan de opmerking dat er sprake is van een basisarrangement omdat er geen risico's of tekortkomingen zijn. Indien er sprake is van een aangepast arrangement, worden ook de tekortkomingen gepubliceerd. De verantwoording over hoe de toezichthouder tot dit oordeel is gekomen, is ook openbaar. Dit kan een verslag van een kwaliteitsonderzoek zijn, maar in het vo bijvoorbeeld ook de opbrengstenkaart. Per tekortkoming wordt precies vermeld om welke vestiging of opleiding het gaat. Tevens wordt aangegeven welke maatregelen zijn afgesproken en wanneer de ernstige tekortkomingen naar verwachting zijn opgeheven.

De huidige kwaliteitskaart kan met het nieuwe toezicht niet goed gevuld worden. In plaats daarvan publiceert de inspectie voortaan een zogenaamde «toezichtkaart». Hierin heeft het arrangement een prominente plaats. Zo zien ouders en leerlingen direct of er sprake is van tekortkomingen. De kaart bevat verder een onderbouwing van het arrangement (verslagen, rapporten) en voor het vo ook de opbrengstenkaart. Daarnaast bevat de kaart een toezichthistorie. De inhoud en vormgeving van de toezichtkaart zijn nog in ontwikkeling.

Dit nieuwe toezicht is een aanscherping van de huidige WOT-praktijk. Hieronder valt ook het leveren van maatwerk ten aanzien van (zeer) zwakke scholen. Bij (zeer) zwakke scholen zal sneller worden ingegrepen indien nodig. We vragen de onderwijsinspectie de interventiepiramide (uit Visie op Toezicht) met voorrang voor zeer zwakke scholen verder uit te werken. Het recente verschenen rapport van CPB<sup>1</sup> naar het effect van de

---

<sup>1</sup> CPB Discussion Paper: Do school inspections improve primary school performance? Juni 2007, nr. 83.

schoolbezoeken van de onderwijsinspectie in het basisonderwijs toont aan dat in de eerste jaren na het bezoek van de inspecteur aan een school de CITO-scores stijgen. Inspecteurs bezoeken met risicogericht en proportioneel toezicht vaker zwak presenterende scholen, waar dit positieve effect dus goed uitpakt. Door de extra aandacht die in het nieuwe toezichtproces uitgaat naar de zwakke scholen, zal dit effect zeker blijven bestaan.

### *2.3 Programmatisch handhaven*

In 2007 zijn OCW en LNV gestart met programmatisch handhaven. Dit betekent dat wij de aanbeveling uit de evaluatie om «de jaarlijkse afspraken tussen minister en inspectie over het toezichtkader als kapstok te gebruiken om gewenste ontwikkelingen in het toezicht aan te brengen» overnemen. OCW, LNV en de toezichthouder bepalen jaarlijks wat de prioriteiten in toezicht en handhaving zijn. Deze zult u terugvinden in het Jaarwerkplan van de Inspectie van het Onderwijs.

In de bve-sector is begonnen om op basis van de WEB de risico's in kaart te brengen, zodat de geïntegreerde toezichthouder in het werkplan voor 2008 rekening kan houden met de prioriteiten in de handhaving. In het najaar van 2007 zal dit concept van programmatisch handhaven breder worden toegepast binnen de diverse onderwijssectoren.

### *2.4 Wijzigingen in het handhavend optreden*

Gekoppeld aan een goed functionerend toezichtproces is de inrichting van het handhavend optreden binnen OCW en LNV een belangrijk punt van aandacht. Een belangrijk kenmerk hiervan is slagvaardigheid. De maatschappelijke en politieke vraag om effectief handhavend optreden als de regels en kwaliteitsnormen in het geding zijn, neemt toe. Om te komen tot een meer slagvaardige handhaving van de onderwijswetgeving is ervoor gekozen de bevoegdheid tot het plegen van (lichte) interventies, bij de (geïntegreerde) toezichthouder in het onderwijs onder te brengen. Met deze uitwerking, in combinatie met programmatisch handhaven, sluiten wij aan bij de uitkomsten van de evaluatie van de WOT. Wij vragen van de onderwijsinspectie dat zij zachte interventies gaat toepassen, de verantwoordelijke bewindspersoon neemt een besluit over de allerzwaarste interventies (zoals het stopzetten van de bekostiging of het geven van een aanwijzing aan het bestuur, die leidt tot het vertrek van bestuursleden).

### *2.5 Geïntegreerd toezicht*

In 2005 kondigde OCW aan delen samen te voegen van de drie toezicht-houders: de Inspectie van het Onderwijs, de Auditdienst afdeling Rekening (AD/RS) en de Centrale Financiën Instellingen afdeling Financiën en Analyse (CFI-toezicht)<sup>1</sup>. Inmiddels is er een intensieve samenwerking tussen het toezicht op de onderwijskwaliteit, rechtmatigheid van bekostiging, financieel beheer en de financiële positie van scholen en instellingen. Waar mogelijk doen de inspectie en AD/RS gezamenlijk onderzoek en brengen zij één rapport uit. De rol van de instellingsaccountants verandert hiermee niet. Zij geven, in opdracht van de besturen, accountantsverklaringen af bij de jaarrekeningen en bekostigingsgegevens. Een van de redenen voor deze integratie was dat instellingen soms oneigenlijk gebruik maakten van mazen in wet- en regelgeving. Voorbeelden zijn onregelmatigheden in het hbo (Commissie Schutte), samenwerkingsverbanden in het vo en bve, onderwijstijd in vo en bve en ook de mogelijk te hoge reservevorming bij scholen in het vo. Vanzelfsprekend willen we dergelijke ontwikkelingen zoveel mogelijk voorkomen of bijsturen, maar zonder de regeldruk en het toezicht onnodig te verhogen. Binnen de nieuwe toezichtorganisatie wordt daarom een afdeling Rekenschap ingesteld, die bestaat uit (forensische) accountants, analisten en onderzoekers.

<sup>1</sup> «OCW verandert, actieplan takenanalyse». Kamerstukken II 2005/06, 29 362, nr. 52.

Rekenschap zal bijdragen aan het geïntegreerde toezicht op instellingen en toezicht houden op het functioneren van de instellingsaccountants. Rekenschap heeft daarnaast als taak mogelijke ongewenste ontwikkelingen vroegtijdig te signaleren. De eerder in deze brief beschreven ontwikkelingen in de informatievoorziening, het interne toezicht en ook de brede invoering van het onderwijsnummer maken dit beter mogelijk dan in het verleden. Rekenschap zal als onderdeel van de geïntegreerde toezichthouder ook mede ingaan op signalen, klachten en meldingen van klokkenluiders. Waar nodig zal men interventies plegen, bijvoorbeeld door het uitvoeren van themaonderzoeken, maar ook door het adviseren over wet- en regelgeving en het voorlichten van het veld.

De samenwerking leidt, net als het risicogericht toezicht, tot effectiever toezicht en lagere lasten. Dat komt doordat OCW en LNV informatie één keer opvragen, via de jaarverslaggeving om deze vervolgens op te slaan in één gezamenlijke centrale database bij CFI. Ook zijn de vragenlijsten van de inspectie grotendeels overbodig gemaakt, doordat in eerste instantie het toezicht op alle scholen wordt ingericht op basis van kwantitatieve risico's aan de hand van de eindopbrengsten.

### *2.6 Team Nieuw Toezicht*

Als tussenstap in de integratie van inspectie, AD/RS en CFI-toezicht is het management van de drie genoemde diensten bij elkaar gebracht in een Team Nieuw Toezicht (TNT). TNT is verantwoordelijk voor de aansturing en uitvoering van het gezamenlijke toezicht tot de wijziging van WOT. Deze constructie dient tot de integratie van het financiële toezicht met het onderwijstoezicht. Zij zal wettelijk worden vastgelegd in de WOT. De vervolgstappen naar de geïntegreerde toezichthouder zijn:

- Reorganisatie van de inspectie met AD/RS en CFI-toezicht naar één organisatie. Dat gebeurt in 2008;
- Een bezuiniging van 20% op het toezicht. Leidend hierbij is het nieuwe toezicht, met een veranderde taken- en middelenverhouding;
- Uitbreiding van het domein van de onderwijsinspectie. In de WOT zal een wettelijke basis worden gecreëerd dat de inspectie bevoegdheden geeft voor het uitvoeren van onderzoeken naar ondermeer het financiële beheer, rechtmatigheid bij de instellingen en de administratie van bekostigingsgegevens.

### *2.7 Eenduidig toezicht*

Ook rijksbreed loopt een omvangrijk moderniseringsprogramma, genaamd Eenduidig Toezicht. De Inspectieraad, het samenwerkingsverband van 14 rijksinspecties, werkt met andere toezichthouders op alle overheidsniveaus aan lagere toezichtlasten en beter toezicht. Een voorbeeld van een dergelijke samenwerking, waaraan onderwijsinspectie deelneemt, is het project Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ). Doel hiervan is een meer samenhangende sturing en een beter toezicht op de volle breedte van alle organisaties die zich met jeugd bezighouden.

### *2.8 Verdergaande integratie toezichthouders*

Afgelopen maanden is een verkenning uitgevoerd naar verdergaande integratie van toezichthouders in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en het hoger onderwijs (ho).

#### *Middelbaar beroepsonderwijs*

Het huidige systeem van toezicht in het mbo is gecompliceerd. Er zijn veel toezichthouders, waartussen de afstemming (nog) niet goed plaats vindt. De voorkeur is te komen tot één onafhankelijke toezichthouder in het mbo,



die toezicht houdt op de mbo-onderwijsinstellingen, inclusief examinering en de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven (KBB). Dat geeft duidelijkheid en zorgt voor minder toezichtlasten. Om hiertoe te komen zijn de volgende stappen nodig:

- Voortzetting van de integratie van inspectie, AD/RS en CFI-toezicht. Deze integratie is, zoals beschreven, in volle gang en zal in 2008 worden afgerond;
- Samengaan van de geïntegreerde toezichthouder met het Kwaliteitscentrum examinering beroepsopleidingen (KCE). In eerste instantie gaat de aandacht uit naar het op orde brengen van de kwaliteit van de examens en het borgen van de betrokkenheid van het landelijk en regionaal (georganiseerd) bedrijfsleven. Daarvoor wordt met ingang van 15 november 2007 de aanwijzing voor het toezicht op de examens in het mbo overgedragen aan de Inspectie<sup>1</sup>. Mogelijke belemmeringen in de WOT en de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) zullen in het integratietraject worden weggenomen.

### *Hoger onderwijs*

Deze aanpak in het mbo is niet onverkort toepasbaar op het hoger onderwijs. Dit komt door de specifieke kwaliteitsborging in het hoger onderwijs (accreditatie). Bovendien telt de internationale context zwaarder mee. Nederland heeft zich verplicht aan het streven naar een Europese Hoger Onderwijs ruimte en de dynamische ontwikkeling van het hoger onderwijs (Bolognaproces). Daarnaast is de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden meer internationaal. Diploma's hebben een internationaal civiel effect<sup>2</sup>. Met de ho-sector vindt eerst het gesprek plaats over de sturing en de bekostiging, zoals aangekondigd in het Coalitieakkoord<sup>3</sup>. Tegelijkertijd werkt OCW aan een strategische agenda, een integratie van het Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan (HOOP) en het Wetenschapsbudget. De uitkomsten van de eerdergenoemde verkenning worden hierbij meegenomen.

De instellingen voor hoger onderwijs zijn primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs dat zij verzorgen. De overheid is in het publieke domein verantwoordelijk voor de borging van publieke belangen. In het (hoger) onderwijs zijn de publieke belangen: toegankelijkheid, kwaliteit en rechtmatigheid (naleving regelgeving en besteding publiek geld). De instellingen zijn integraal verantwoordelijk voor de uitvoering van de publieke taak: de wijze waarop het onderwijs wordt gerealiseerd, inclusief de bedrijfsvoering, de interne kwaliteitsborging, de verantwoording en het intern toezicht. Binnen de instellingen zijn *checks and balances* voorzien om de publieke belangen en de kwaliteit van het onderwijs te borgen. Denk hierbij ondermeer aan medezeggenschap van staf en studenten, interne kwaliteitszorg en horizontale verantwoording aan stakeholders. De raad van toezicht heeft de bijzondere verantwoordelijkheid toe te zien op dit interne systeem van *checks and balances*. Het is daarbij van belang dat de functies besturen en toezicht helder van elkaar worden gescheiden. In de meeste bijzondere hogescholen en universiteiten is die scheiding al een feit, maar een goede wettelijke regeling hiervoor ontbreekt tot nu toe. Om bestuurlijke helderheid te scheppen én om de positie van zowel de bestuurders als de toezichthouders duidelijk af te bakenen, zal dit wettelijk geregeld worden in het eerdergenoemde wetsvoorstel. Het overheidstoezicht maakt gebruik van deze vormen van kwaliteitsborging.

Dit subsidiariteitbeginsel moet in onze visie leidend zijn voor de opbouw van de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs, als volgt:

- Het instellingsbestuur draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs en de (interne) kwaliteitszorg;

<sup>1</sup> Zie brief van Staatssecretaris Van Bijsterveldt-Vliegenthart d.d. 6 september 2007.

<sup>2</sup> Onder civiel effect wordt verstaan: het gebleken vertrouwen dat de samenleving, de overheid, het bedrijfsleven en vervolgoopleidingen hebben in de resultaten die kandidaten op een examen hebben behaald.

<sup>3</sup> Blz. 19 coalitieakkoord: «Er komt na overleg met het onderwijsveld op korte termijn één nieuw geïntegreerd wetsvoorstel voor bekostiging en besturing van hoger onderwijs en onderzoek. Dit wetsvoorstel zal o.a. aandacht besteden aan kwaliteitsverbetering en de positie van kwetsbare opleidingen. Tevens zal het uniforme, eenvoudige en handhaafbare bekostigingsregels bevatten die oneigenlijke bekostiging kunnen tegengaan en recht doen aan de positie van de student. Het wetsvoorstel leerrechten zal in afwachting van dit wetsvoorstel worden aangehouden.»

- De raad van toezicht ziet er op toe dat het instellingsbestuur dit zorgvuldig doet;
- Het Nederlandse Vlaamse Accreditatie Orgaan (NVAO) verleent periodiek accreditatie, op grond van *peer reviews*;
- In het kader van de Bologna afspraken wordt Europees toezicht op het functioneren van de nationale kwaliteitsorganen opgebouwd (het Europese register van kwaliteitsorganen);

De Onderwijsinspectie is in het hoger onderwijs belast met:

- het toezicht op rechtmatigheid en doelmatigheid. Daartoe voert de onderwijsinspectie jaarlijks aan de hand van bestaande informatie een toets van het systeem van kwaliteitszorg en de bedrijfsvoering (bedrijfsaudit) uit om te beoordelen voor welke instellingen geldt dat risico's in de sfeer van de publieke belangen nopen tot nader onderzoek;
- het toezicht op kwaliteit op instellingsniveau: in bijzondere gevallen (mede op grond van signalen, meldingen, klachten) verricht de inspectie incidenteel onderzoek (zgn. «brandweerfunctie»); vervolgens kan de onderwijsinspectie het instellingsbestuur aanspreken;
- het toezicht op kwaliteit op stelselniveau, inclusief het functioneren van het accreditatiestelsel.

In de recente motie van de leden Dibi en Zijlstra<sup>1</sup> wordt gewezen op de complexiteit van de huidige situatie met vier toezichthouders in het hoger onderwijs en wordt de regering gevraagd om de mogelijkheden te onderzoeken om één Hoger Onderwijs Autoriteit in te stellen.

Het Interstedelijk Studenten Overleg (ISO) heeft in het rapport «Zuiver op de graad»<sup>2</sup> interessante voorstellen gedaan voor verbetering van toezicht en accreditatie in het hoger onderwijs. Zoals toegezegd<sup>3</sup> gaan wij in deze brief nader in op de motie en de voorstellen van het ISO. De belangrijkste voorstellen van het ISO zijn:

- 1) Het instellen van een Hoger Onderwijs Autoriteit (HOA), ondermeer belast met toezicht, accreditatie en registratie, kwaliteitsverbetering, interventie en specifieke onderzoeken. De HOA ontstaat door die taken van inspectie en IB-groep naar de HOA over te hevelen.
- 2) Het vereenvoudigen van accreditatie door de «graad» het aangrijpingspunt van accreditatie te laten zijn, in plaats van de opleiding. Een «graad» is een breder gebied dan de huidige opleidingen.

In onze voorstellen wordt de situatie in het hoger onderwijs vereenvoudigd door het instellen van één geïntegreerde toezichthouder (inspectie, AD/RS en CFI-toezicht) en één accrediterende zelfstandige bestuursorganisatie (ZBO), de NVAO. Het is van belang om accreditatie en de onderwijsinspectie van elkaar te blijven scheiden. De Bologna-afspraken stellen een onafhankelijk orgaan voor accreditatie/kwaliteitszorg verplicht. Ook kan op deze manier het verdrag met Vlaanderen ongewijzigd blijven. Daarnaast verschuift op deze manier het financiële toezicht niet naar een ZBO, wat zou leiden tot aparte regelgeving en versnippering van de rekenschapfunctie.

Bovendien is het niet zinvol om de registratie van opleidingen van de IB-groep over te dragen aan een nieuwe toezichtautoriteit. De IB-groep is zeer geschikt voor uitvoering van deze arbeidsintensieve taak. Inspectie en NVAO zullen wel zoveel mogelijk samenwerken en het principe van *single information* toepassen om de lasten van het toezicht voor instellingen zo laag mogelijk te houden. Accreditatie op het niveau van (brede) graden is naar mijn oordeel niet goed uitvoerbaar, om dezelfde redenen als waarom accreditatie op domeinniveau niet haalbaar bleek. Wij verwijzen naar de brief aan de Tweede Kamer van 26 september 2005<sup>4</sup>. Om de inspectie en de NVAO goed samen te laten werken, zullen hun rollen te zijner tijd nader geëxpliciteerd worden, mogelijk in de WOT en de *Wet op het hoger onder-*

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VIII, nr. 132.

<sup>2</sup> Aan de vaste commissie van de Tweede Kamer toegezonden op 12 juni 2007.

<sup>3</sup> Zie mijn brief van 25 mei 2007 (kamerstuk 30 800 VIII, nr. 135).

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2005/06, 29 853, nr. 25.

*wijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW)*. De onderlinge rolverdeling tussen inspectie, NVAO OCW en LNV zal daarnaast in een werkprotocol worden vastgelegd.

Tegelijk met de veranderingen in het toezicht is het nodig te kijken naar veranderingen in het systeem van accreditatie. Eind 2009 zullen alle Nederlandse opleidingen op grond van een beoordeling door de NVAO zijn geaccrediteerd, waarna de tweede ronde van start gaat. Het hoger onderwijs heeft met de eerste accreditatie van alle opleidingen vertrouwen verdiend. In de tweede ronde is een meer proportionele vorm van accreditatie passend: de lat (de basiskwaliteit) moet hoger gelegd worden en er moet ruimte gemaakt worden om te werken aan echte kwaliteitsverbetering. Zoals eerder aangekondigd zal het kabinet, na overleg met betrokkenen, een voorstel indienen bij de Tweede Kamer voor de vernieuwing van het accreditatiesysteem. In september zullen wij u de hoofdlijnen van dit voorstel toezenden.

### **3. Tot slot**

In het komende anderhalf jaar kunt u het volgende van ons verwachten:

- We geven de principes van goed bestuur handen en voeten en versterken de horizontale verantwoording:
  - Begin 2008 sturen we het wetsvoorstel *Goed onderwijs/goed bestuur in het primair en voortgezet onderwijs* naar de Kamer;
  - Voor de bve-sector is al een wetsvoorstel *Raden van toezicht bve* naar de Kamer gestuurd;
  - We maken individuele afspraken met instellingen over de invoering van competentiegericht leren met kwaliteitswaarborgen, zoals betere bedrijfsvoering en feedback van deelnemers.
- De Inspectie van het Onderwijs controleert de basiskwaliteit (en de kwaliteit van de examens voor het voortgezet onderwijs). Verdient vertrouwen is daarbij het uitgangspunt:
  - In het schooljaar 2007–2008 start de onderwijsinspectie met het nieuwe risicogerichte proportionele toezicht. Op basis van een risicoanalyse wordt de toezichtintensiteit bepaald. Dit betekent minder inspectie bij scholen die het goed doen;
  - Met ingang van het Jaarwerkplan 2008 van de Inspectie van het Onderwijs wordt programmatisch handhaven breder toegepast binnen de onderwijssectoren.
- Minder regeldruk en minder administratieve lasten:
  - De integratie van Inspectie van het Onderwijs, Auditdienst en CFI wordt voorgezet. Het management van de drie genoemde diensten stuurt dit als Team Nieuw Toezicht aan, totdat de WOT gewijzigd is en de bevoegdheden voor het financiële toezicht ook aan de Inspectie van het Onderwijs zijn overgedragen;
  - In de bve-sector wordt gekeken naar het perspectief van integratie van de geïntegreerde toezichthouder en KCE en naar het op orde brengen van de kwaliteit van de examens.
- Interventierepertoire inspectie:
  - Het handhavend optreden wordt bij de geïntegreerde onderwijsinspectie belegd. Dit houdt in dat de inspectie de bevoegdheid krijgt tot het plegen van lichte interventies en de voorbereiding pleegt voor zware interventies. Over zware interventies (zoals het stopzetten van de bekostiging of het geven van een aanwijzing aan het bestuur, die leidt tot het vertrek van bestuursleden) blijft de verantwoordelijke bewindspersoon beslissen.

- Effectief toezicht hoger onderwijs:
  - Over de vernieuwing van het accreditatiestelsel ontvangt de Tweede Kamer voor het eind van dit jaar een voorstel.

De uitkomsten van de evaluatie van de WOT en de maatregelen uit het Coalitieakkoord en het beleidsprogramma geven aanleiding de huidige WOT en in sommige gevallen de sectorwetgeving aan te passen. Ook andere veranderingen leiden tot wijzigingen in de WOT:

- Het tweede lijnstoezicht op de gemeenten op het terrein van de kinderopvang verhuist van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) naar de Inspectie van het Onderwijs. Reden hiervoor is dat kinderopvang is overgegaan van het ministerie van SZW naar OCW. Hiertoe wordt ook een wetwijziging van de *Wet Kinderopvang* voorbereid;
- De opheffing van het Landelijk Commissie Toezicht Indicatiestelling en de verschuiving van taken naar de inspectie van het onderwijs.

Alle elementen worden verwerkt in een voorstel tot wetwijziging. We verwachten dit wetsvoorstel WOT in de loop van 2008 bij de Tweede Kamer te kunnen indienen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
R. H. A. Plasterk

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit  
G. Verburg

De staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart  
S. A. M. Dijkma