

Vergaderjaar 2007–2008

30 183

Governance in het onderwijs

Nr. 19

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), voorzitter, Depla (PvdA), Slob (ChristenUnie), Remkes (VVD), Joldersma (CDA), Jan de Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Jan Jacob van Dijk (CDA), Aptroot (VVD), Leerdam (PvdA), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Roefs (PvdA), ondervoorzitter, Verdonk (Verdonk), Abel (SP), Van Leeuwen (SP), Biskop (CDA), Bosma (PVV), Pechtold (D66), Zijlstra (VVD), Jasper van Dijk (SP), Besselink (PvdA), De Rooij (SP), Ouwehand (PvdD) en Dibi (GroenLinks).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Ferrier (CDA), Gill'ard (PvdA), Anker (ChristenUnie), Van Miltenburg (VVD), Atsma (CDA), Sterk (CDA), Vietsch (CDA), Schinkelshoek (CDA), Dezentjé Hamming (VVD), Van Dijken (PvdA), Hamer (PvdA), Van Dam (PvdA), Van der Burg (VVD), Van Bommel (SP), Gesthuizen (SP), Jonker (CDA), Fritsma (PVV), Van der Ham (D66), Nicolai (VVD), Leijten (SP), Bouchibti (PvdA), Gerkens (SP), Thieme (PvdD) en Van Gent (GroenLinks).

² Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), ondervoorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), voorzitter, Atsma (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Waalkens (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Jager (CDA), Ormel (CDA), Koopmans (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), De Krom (VVD), Samsom (PvdA), Van Dijken (PvdA), Neppérus (VVD), Jansen (SP), Jacobi (PvdA), Cramer (ChristenUnie), Koppejan (CDA), Graus (PVV), Vermeij (PvdA), Zijlstra (VVD), Thieme (PvdD) en Polderman (SP).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Mastwijk (CDA), Ten Hoopen (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Luijben (SP), Tang (PvdA), Boekestijn (VVD), Bilder (CDA), Biskop (CDA), Koşer Kaya (D66), Van Leeuwen (SP), Dezentjé Hamming (VVD), Eijnsink (PvdA), Depla (PvdA), Van Baalen (VVD), Kant (SP), Blom (PvdA), Ortega-Martijn (ChristenUnie), Van Heugten (CDA), Brinkman (PVV), Kuiken (PvdA), Ten Broeke (VVD), Ouwehand (PvdD) en Lempens (SP).

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 21 november 2007

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ en de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit² hebben op 3 oktober 2007 overleg gevoerd met minister Plasterk van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, staatssecretaris Van Bijsterveldt-Vliegenthart van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en staatssecretaris Dijksma van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over:

- **de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 20 april 2006 inzake islamitische schoolbesturen SIBA en El Amal (30 300 VIII, nr. 218);**
- **de brieven van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 10 februari en 27 maart 2006 inzake het advies van de Onderwijsraad Doortastend Onderwijstoezicht en de kabinetsreactie (30 183, nrs. 5 en 7);**
- **de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 11 september 2006 inzake toezicht in vertrouwen: vertrouwen in toezicht (30 183, nr. 11);**
- **de brief van staatssecretaris Dijksma van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 6 juli 2007 inzake As Siddieq en bekostigingsvoorwaarden (30 800 VIII, nr. 164);**
- **de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de beide staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 10 september 2007 inzake de beleidsreactie evaluatie WOT en andere ontwikkelingen in het onderwijs-toezicht (30 183, nr. 18);**
- **de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Van Bijsterveldt-Vliegenthart d.d. 17 september 2007 inzake de brief van de BOVO-commissie Breda over de uitwerking kwaliteitskaart (OCW0700655).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Bosma** (PVV) steunt het idee dat de overheid vertrouwen moet hebben in de onderwijsprofessionals en dus niet alles centraal moet proberen te regelen. Dat vertrouwen moet wel gepaard gaan met

controle. De 30 mld. die met de bekostiging van het onderwijs zijn gemoeid, moeten namelijk goed worden besteed. Bij die controle speelt de inspectie een cruciale rol en het is dan ook van belang is dat er een krachtige inspectie is die gezag heeft en die onaangekondigd op bezoek kan komen.

Om haar taak goed te kunnen vervullen, moet zij niet alleen contact hebben met het schoolbestuur. Daarentegen spreekt zij ook met de schoolleiding, de lerarenonderwijsassistenten, de conciërges en de leerlingen. Zij neemt kennis van relevante stukken als agenda's en lesroosters en ziet toe op allerlei aspecten, zoals maatregelen tegen pesten, het bevorderen van de veiligheid en het omgaan met geweldsincidenten. Belangrijk is verder dat zij controleert of de kinderen het minimumaantal van 1040 uren krijgen.

Een dergelijke krachtige inspectie biedt met haar website inzicht in de prestaties van de school, zodat ouders daarvan kennis kunnen nemen. Daarbij vermeldt zij hoe groot de financiële reserves zijn. Het is bijvoorbeeld onacceptabel dat onderwijsinstellingen miljoenen op de bank hebben staan. De inspectie moet dus meer doen dan alleen praten met schoolbesturen zonder te controleren of hun oordeel juist is.

Als een school slecht presteert, moet snel worden ingegrepen en eventueel moet de inspectie sancties kunnen opleggen. Wat is volgens de bewindslieden op dit punt mogelijk? Als geen verbetering optreedt, moet sluiting mogelijk zijn. Dat geldt ook voor de 95 scholen die nu al als zeer zwak zijn aangemerkt en waar duizenden leerlingen les krijgen.

De heer Bosma keurt de voorgenomen afname van het aantal schoolbezoeken af. Die afname houdt namelijk in dat misschien 80% van de scholen nooit meer een onderwijsinspecteur op bezoek krijgt. Dat zou kunnen betekenen dat goede scholen afzakken en wellicht op termijn zwakke scholen worden. De afname van het aantal schoolbezoeken vloeit wellicht voort uit de financiële taakstelling, maar 172 inspecteurs op 7000 basisscholen ofte wel op anderhalf miljoen leerlingen is heel erg weinig. De oplossing kan gevonden worden door de fte's die gemoeid zijn met de 25 ambtenaren voor vrouwenemancipatie in te zetten voor de onderwijsinspectie. Er is namelijk geen betere motor voor emancipatie dan onderwijs.

Wat de heer Bosma betreft fuseert de inspectie op termijn met de leerplichtambtenaren. De problematiek die leerplichtambtenaren behandelen hangt namelijk nauw samen met die van de onderwijsinspectie.

Zowel inspecteurs als leerplichtambtenaren houden zich bezig met onderwerpen als afwezigheid, leerplicht en pesten. De scheidslijn is dus moeilijk te trekken. De leerplichtambtenaren zijn wel lokaal georganiseerd en de inspecteurs centraal, maar wellicht kan dit probleem worden opgelost door ook de leerplichtambtenaren centraal te organiseren.

De heer Bosma vindt verder dat het tijd wordt om centraal vast te leggen wat kinderen moeten kennen en kunnen. Dat moet niet worden verwoord met allerlei vage kerndoelen, maar met heldere, gedetailleerde eindtermen. Die moeten gelden voor alle soorten onderwijs, om te beginnen voor het basisonderwijs. Scholen zouden wel zelf moeten kunnen bepalen hoe ze de eindtermen halen, maar de schoolonderzoeken kunnen daarbij tot een minimum worden beperkt. Die hebben namelijk weinig toegevoegde waarde; zij bieden slechts de mogelijkheid om het beeld dat de school naar buiten wil brengen, te vertroebelen. Ook hier geldt: vertrouwen is goed, controle beter.

Mevrouw **Kraneveldt-van der Veen** (PvdA) zegt een onderwijsinspectie te willen die qua expertise, capaciteit en instrumentarium voldoende is toegerust om haar taak goed te vervullen. De medewerkers van deze inspectie zijn namelijk de oren en de ogen van de overheid. Dat betekent niet dat zij alleen kritisch bezig moeten zijn. De inspectie is namelijk een instantie die naast een controlerende ook een stimulerende taak heeft. Als

een school slecht scoort, verdiept zij zich dus in de problemen, maar zij biedt de school ook de nodige vrijheid als alles goed gaat. Leidraad daarbij zijn de onderwijskundige motieven. Wat is in dit licht het effect van de bezuiniging van 20% op het budget voor de onderwijsinspectie? Zijn alle opties voor het realiseren van die bezuiniging onderzocht en wordt voorkomen dat die bezuiniging alleen ten koste gaat van het aantal schoolbezoeken?

Mevrouw Kraneveldt zegt zich te kunnen vinden in de principes die aan de nieuwe vorm van toezicht ten grondslag liggen. Die zal gekenmerkt worden door een goede risicoanalyse, proportioneel toezicht, het geven van vertrouwen aan de onderwijsprofessionals en het effectiever ingrijpen waar dat nodig is. De vraag is wel of de overheid met deze nieuwe manier van werken voldoende zicht op het onderwijs houdt. Wordt bijvoorbeeld voorkomen dat goede scholen helemaal uit beeld verdwijnen?

Met de brief van juli 2007, dus tijdens de vakantie, werden de scholen geïnformeerd over het nieuwe toezicht. Toen had de Kamer er nog niet over gesproken. Toen was ook nog niet bekend of aan alle randvoorwaarden zou worden voldaan. Een aantal criteria was nog niet uitgewerkt en bovendien moest de Kamer nog wetsvoorstellen behandelen die met het toezicht verband houden. Deze brief was dus erg voorbarig.

Mevrouw Kraneveldt constateert vervolgens dat de nieuwe werkwijze een afname van het verticale toezicht impliceert. Om toch voldoende controle te kunnen uitoefenen zal het horizontale toezicht verbeterd moeten worden. Er zal dus meer verantwoording afgelegd moeten worden tegenover ouders, de gemeente en eventueel het bedrijfsleven. Bij veel scholen is de horizontale verantwoording nog slecht ontwikkeld. Op welke manier denkt de minister die te verbeteren? Betrouwbaarheid en validiteit van de horizontale verantwoording zullen daarbij aandacht moeten hebben, maar ook thema's als kwaliteit, personeelsbeleid, zorgbeleid en veiligheidsbeleid.

Met het nieuwe toezicht zal de inspectie de basiskwaliteit van de school onder andere analyseren aan de hand van de opbrengsten, de klachten en de jaarstukken. Zijn hierbij dwarsverbanden aan te brengen? Of worden ze los van elkaar beoordeeld? Hoe worden ze gewogen? Terecht wordt veel waarde gehecht aan de hoogte van de opbrengst, maar brengt dat ook niet het gevaar van strategisch gedrag met zich mee? De kans bestaat dat nog meer dan nu het geval is risicoleerlingen niet door een school worden aangenomen of niet mee mogen doen aan de Cito-toets dan wel snel worden doorverwezen. Ook met de schoolonderzoeken kan men minder streng zijn. Dan zijn er nog scholen die niet meedoen aan een eindtoets, omdat dat niet bij hun pedagogisch concept past. Dat kunnen nieuwe vormen van nieuw leren zijn, maar ook de al jarenlang in ons land bestaande onderwijsconcepten als Vrije School, Dalton, Jenaplan en Montessori. Hoe gaat de inspectie met dit soort scholen om?

Een ander aspect dat te maken heeft met de beoordeling van de opbrengst van de school betreft het instapniveau van de leerlingen en de eventuele tussenopbrengsten. Het is heel gemakkelijk om leerlingen van een hoog niveau af te leveren als zij ook met een hoog niveau binnenkomen. Als een school echter achterstandsleerlingen op het gewone niveau kan brengen, is dat een veel grotere prestatie. Een school kan dus een toegevoegde waarde hebben, maar dat wordt met alleen de uitkomsten van een toets niet duidelijk, terwijl juist inzicht in dergelijke relevante aspecten voor zowel de school als de Tweede Kamer belangrijk is. De Kamer wil weten hoe de school omgaat met bijvoorbeeld haar maatschappelijke taken, zoals sociale integratie, actief burgerschap en het versterken van de weerbaarheid.

Bij het primair onderwijs speelt bij het bepalen van de resultaten van de school de Cito-toets een belangrijke rol, maar die toets is ontwikkeld om het niveau van een individuele leerling te meten en niet om de kwaliteit

van een school te beoordelen. Bovendien gaat de Cito-toets niet over het gehele curriculum, maar slechts over een deel ervan.

Volgens de notitie van de regering let de inspectie ook op klachten en andere signalen, maar hoe wordt daar verder mee omgegaan? Is er een goed klachtensysteem? Moet niet de verplichting gelden dat alle klachten die te maken hebben met cruciale zaken als personeelsbeleid, falend bestuur, fraude, pesten, lesuitval en intimidatie worden gemeld? Welke jaarstukken worden gepresenteerd? Wordt alleen gekeken of alle vakjes zijn ingevuld of wordt ook gelet op de betekenis van een bepaalde invulling? Worden ook hier dwarsverbanden gelegd? Hoe gaat de kwaliteitskaart er uitzien? Wordt alleen maar vermeld dat het goed gaat met een school of wordt alle relevante informatie vermeld? Hoe wordt de school geïnformeerd over het oordeel van de inspectie? Krijgt zij feedback of alleen het groene licht als alles goed gaat?

De systematiek van gestandaardiseerde periodieke kwaliteitsonderzoeken wordt afgeschaft. Een nadeel daarvan is dat de inspecteur niet merkt of de sfeer op een school goed is. Hij heeft geen direct contact meer met ouders en het personeel en hij ziet ook niet wat er allemaal goed gaat. Juist de zichtbare aanwezigheid van een inspecteur kan scholen nog beter maken dan ze al zijn, geeft motivatie en zet aan tot reflectie. De stimulerende rol van de inspectie is dus belangrijk. Daarom moet het vierjaarlijkse schoolbezoek voor zowel het po als het vo gehandhaafd worden, waarbij dan wel het principe van proportionaliteit kan gelden. Op alle scholen hoeft dus niet hetzelfde bezoek te worden afgelegd.

Het bestuur wordt met het nieuwe toezicht het primaire aanspreekpunt voor de inspectie. Terecht moet het bevoegd gezag altijd op zijn verantwoordelijkheden worden aangesproken. Het mag zich nooit achter de schoolleider verschuilen. Voor het schoolbestuur moeten echter wel criteria gelden, zodat de inspectie ook het bestuur op zijn functioneren kan aanspreken en eventueel consequenties aan haar oordeel kan verbinden. Het feit dat het schoolbestuur het aanspreekpunt is, mag weer niet betekenen dat de schoolleider of de schooldirecteur op afstand wordt geplaatst en nauwelijks meer contact met de inspecteur heeft. Dat zou afbreuk doen aan het idee dat onderwijskundige motieven leidend dienen te zijn bij het toezicht. De schoolleider is met zijn team van docenten primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn school. Hij moet dan ook het eerste aanspreekpunt blijven, zowel in het po als in het vo. Bovendien worden leraren niet echt gemotiveerd als alles via het bestuur wordt geregeld. Het goed positioneren van de schoolleider past ook bij de visie van de heer Rinnooy Kan en die van de regering. Voorkomen moet ook worden dat de schoolleider gehinderd wordt door een extra bestuurslaag binnen de school en eveneens moet voorkomen worden dat een extern bureau voor het schoolbestuur een rapport opstelt. Dat alles kan verhinderen dat er goed zicht is op het onderwijs, terwijl het juist daar om gaat.

De heer **Jan Jacob van Dijk** (CDA) zegt vooral verbetering te willen van het horizontale toezicht. Nu kunnen ouders niet goed nagaan hoe het staat met de school van hun kinderen. De website van de onderwijsinspectie biedt daarvoor geen oplossing, maar die zou daarvoor wel geschikt moeten zijn. Ten onrechte bestaat de indruk dat de onderwijsinspectie alleen maar een taak heeft bij het verticale toezicht en alleen maar langs hiërarchische lijn informatie hoeft te verstrekken. De inspectie kan met de gegevens op haar website een goede aanvulling zijn op de informatie die scholen ouders verstrekken. Op die manier ontstaan als het ware communiserende vaten: wat de ouders niet via het ene kanaal vernemen, vernemen zij via het andere. Bij die informatieverstrekking door de inspectie valt te denken aan gegevens over de aanwending van de financiële middelen door een school, het ziekteverzuim onder docenten, de leerresultaten en de doorstroming naar andere scholen.

Bij het verticale toezicht gaat het met name om de informatie-uitwisseling tussen schoolleiding en bevoegd gezag. Van belang is daarbij helder onderscheid te maken tussen het schoolbestuur of het bevoegd gezag aan de ene kant en het schoolmanagement of de schoolleider aan de andere. Het toezicht of het bevoegd gezag mag niet volstrekt afhankelijk zijn van alleen maar de gegevens die het krijgt via de schoolleider. Het bevoegd gezag moet ook langs andere weg aan de gegevens kunnen komen. Er moet regelmatig aan de ouders worden gevraagd wat zij vinden van de school, wat zij vinden van de docenten, wat de sterke en de zwakke punten zijn. Deze werkwijze kan men ook hanteren bij het voortgezet onderwijs.

Over het functioneren van de onderwijsinspectie is een rapport opgesteld. Er worden daarin vijf aanbevelingen gedaan. 1. Er moet een andere invulling van het sanctierepertoire van de inspectie komen, 2. de bestaande interventiemogelijkheden moeten creatiever worden benut, 3. stapeling van toezicht moet worden voorkomen, 4. de verschillende vormen van toezicht moeten meer geïntegreerd worden en 5. alle informatie van scholen moet toegankelijk en inzichtelijk zijn voor alle betrokkenen. De CDA-fractie onderschrijft deze belangrijke aanbevelingen, die ook zijn verwoord in de notitie van de regering.

De heer Van Dijk zegt voorts het idee te steunen waarmee de regering wil komen tot een fijnmaziger instrumentarium voor het toezicht. Dat fijnmaziger instrumentarium moet het mogelijk maken om vroegtijdig te kunnen signaleren wat er precies wel en wat er precies niet goed gaat, zodat, als dat nodig is, snel kan worden ingegrepen. De vraag is echter of voldoende gegevens beschikbaar komen voor het opstellen van een adequate risicoanalyse. Daarvoor zijn niet alleen de gegevens van de school nodig, maar ook die van de ouders. Zij moeten bij de onderwijsinspectie duidelijk kunnen maken wat zij van een bepaalde school vinden. Ook moet bekend zijn welke klachten in de afgelopen periode bij het schoolbestuur terecht zijn gekomen. Kan de minister garanderen dat voor het opstellen van een gefundeerde risicoanalyse voldoende gegevens beschikbaar komen? Zonder een goede risicoanalyse zal het namelijk moeilijk worden om het voorgestelde beleid uit te voeren.

De schoolleiders zouden vooral moeten beseffen dat de leerlingen kennis en vaardigheden moeten opdoen. Bij het sturend vermogen van de kerndoelen kunnen vraagtekens worden geplaatst. Zij bieden schoolbesturen en de onderwijsinspectie niet meer voldoende houvast om de leeropbrengst te bepalen. De commissie-Meijerink zal op dit punt advies uitbrengen, maar vooruitlopend daarop is het van belang om de kerndoelen strakker te hanteren voor de beheersing van de Nederlandse taal en de vaardigheid in rekenen.

De heer Van Dijk zegt tegen het voornemen te zijn om op den duur af te zien van de vierjaarlijkse bezoeken. Zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs wil hij de frequentie van minimaal één bezoek in de vier jaar handhaven. Met nadruk wijst hij op het belang van de onaangekondigde bezoeken. Zij bieden vaak meer inzicht dan de aangekondigde bezoeken.

De heer Van Dijk merkt tot slot op dat het toezicht op het hoger onderwijs beter georganiseerd zou kunnen worden. Thans houden vier verschillende instanties zich daarmee bezig, hetgeen ook de minister merkwaardig vindt. Vooral de NVAO, de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie, vervult een belangrijke rol bij het toezicht op het hoger onderwijs, maar deze organisatie wordt weer gecontroleerd door de Onderwijsinspectie. Een andere invulling van dit toezicht zou dan ook op haar plaats zijn.

De heer **Jasper van Dijk** (SP) zegt niet direct de noodzaak te zien van een grote verandering van het onderwijstoezicht. Blijkens de berichten in de media houdt de onderwijsinspectie nadrukkelijk actief toezicht. Waarom moet dan die inspectie op afstand worden geplaatst? Dat is namelijk met

de voorstellen van de regering het geval, want daarmee krijgen de besturen een sterkere positie. In aanmerking moet worden genomen dat de inspectie naast de belangrijke stimulerende rol toch vooral een handhavingstaak heeft.

Een verbetering van de kabinetsvoorstellen is wel dat de inspectie meer middelen krijgt om in te grijpen. Er komt een interventiepiramide en er komen meer onaangekondigde bezoeken. Dat is belangrijk, omdat zwakke scholen zeer schadelijk zijn voor de leerlingen. Met onaangekondigde bezoeken kunnen scholen niet meer de schone schijn ophouden door bijvoorbeeld tijdelijk een conciërge aan te nemen of snel even het gebouw op orde te brengen. Ook is het terecht dat de accountants niet alleen kijken naar de rechtmatigheid van de bestedingen, maar ook naar de doelmatigheid ervan, bijvoorbeeld van de zogenaamde rugzakgeldten. De scholen die goed scoren, worden niet meer bezocht met het nieuwe stelsel. Een schriftelijk rapport voldoet. Nadeel daarvan is dat een goed overzicht ontbreekt. Op basis van welke signalen gaat de inspectie dan wel op bezoek? Wat is een criterium voor een «risico» of een «vermoeden»? Is onderzocht wat de scholen hier zelf van vinden?

Het is dus beter dat ook in de toekomst de scholen regelmatig bezocht worden. Leraren geven zelf aan dat zij dat prettig vinden. Het amendement van oud-Kamerlid Dijksma uit 2001 zegt zelfs dat alle scholen, ook de scholen die geen grote problemen hebben, jaarlijks bezocht zouden moeten worden. Dat amendement is met uitzondering van de steun van de fracties van de ChristenUnie en de SGP aangenomen.

De scholen is begin juli een brief gestuurd over het nieuwe toezicht. In de NRC staat dat de minister dat zelf ook wel wat vroeg vond. Waarom heeft hij dan niet eerst een debat met de Kamer gevoerd?

Komt de hele operatie niet voort uit een bezuiniging? Voor de inspectie geldt namelijk een efficiencykorting van 20%. Hoe wordt deze taakstelling gerealiseerd? Wat zullen de gevolgen zijn als bij de inspectie 90 mensen verdwijnen, terwijl de taak van de inspectie wordt verbreed?

De heer Van Dijk zegt bedenkingen te hebben tegen een beoordeling waarmee uitsluitend op de cijfers wordt gelet. Dat lijkt met het nieuwe systeem het geval te zijn. De inspectie gaat namelijk letten op de Cito-scores, de examenresultaten en de aantallen zittenblijvers. Dit zijn echter buitengewoon kwantitatieve gegevens. Daarmee komt het welbevinden van leraren, leerlingen en ouders niet tot uiting, terwijl dat juist cruciaal is. Immers, een school kan uitstekende eindcijfers hebben, weinig doublures, maar wel met grote problemen kampen. Hoe gaat de minister daarop zicht houden? Het CNV heeft in dat verband een goed voorstel gedaan, namelijk om onder leraren een tevredenheidsonderzoek te doen. Te denken valt ook aan het opzetten van een systeem waarmee leraren meer gehoord worden. Nu krijgen de schoolbesturen een sterke positie, maar die hebben een ander belang dan de leraren. Zij willen het aanzien van de school vergroten en minder controles door de inspectie. Ook in dit licht is het handhaven van de periodieke schoolbezoeken door de inspectie belangrijk. Daarmee komt niet alleen de schoolleider in beeld, maar voorkomt men ook een papieren werkelijkheid. In het verleden is bijvoorbeeld gebleken dat scholen pauzes en feesten meetelden als onderwijstijd. Wat zal met het nieuwe toezicht de positie van de schoolleider zijn? Kan hij commentaar leveren op het inspectierapport als bijvoorbeeld het schoolbestuur dat niet wil? Juist in een tijd waarin de autonomie van scholen groter wordt, is goed horizontaal en verticaal toezicht nodig, maar daarbij is wel de schoolleider nodig.

De heer **Zijlstra** (VVD) steunt wel het idee om de overheid meer op afstand te plaatsen bij het toezicht op scholen, maar vraagt zich tegelijk af hoe wordt geborgd dat de controle voldoende blijft. Doordat de overheid namelijk minder toeziet, zullen de andere actoren in het traject van toezicht meer verantwoordelijkheid krijgen. Op dat punt blijven de

plannen te vaag. Op welke manier controleert de overheid bijvoorbeeld de raden van toezicht? Of komt de verantwoordelijkheid daarvoor geheel te liggen bij instanties als de inspectie? Zij controleert eigenlijk alleen de basiskwaliteit.

De heer Zijlstra hoopt dat ook met het nieuwe onderwijsfinancierings-systeem de kwaliteit van het onderwijs zal worden bevorderd. Het zal als het ware voor onderwijswinst moeten zorgen, dus voor een toegevoegde waarde. Daarom zal het nieuwe systeem verband houden met de te kiezen governancestructuur. Juist omdat er verbanden tussen de verschillende plannen zijn, is het de vraag of bespreking van de toezichtsplannen niet te vroeg komt. Wellicht is het beter die in hun onderlinge samenhang te beoordelen.

Als de kwaliteit van het onderwijs langdurig ernstig tekortschiet en verbetering uitblijft, kan de minister besluiten om de bekostiging van de school te stoppen. Gebeurt dat dan niet veel te laat? Wat is in feite «ernstig tekortschieten» van het bevoegd gezag? Wie signaleert dat en in welk stadium? Hoe komt dat «sneller ingrijpen» tot stand? De risico's worden vastgesteld aan de hand van klachten en cijfers, maar die zorgen juist voor een vaag beeld. Ook hier geldt dat vertrouwen goed is, maar controle beter.

De kernvraag is: wat mogen ouders en leerlingen verwachten van het onderwijs? De onderwijsinspectie is er namelijk niet alleen voor de overheid, maar ook voor de ouders en de leerlingen. Zij moeten aan de hand van een bepaald forum kunnen bepalen voor welke school zij kiezen. Er wordt wel een kwaliteitskaart opgesteld, maar daarop staan vooral gegevens van de slechtere scholen. Worden op deze manier niet te veel negatieve aspecten belicht? Moet het systeem niet zodanig zijn dat ook de positieve elementen inzichtelijk worden? Ouders willen namelijk niet alleen weten wat een school verkeerd doet, maar ook wat zij goed doet. Hoe wordt voorkomen dat ouders overstappen van een school die ernstig tekortschiet, naar een school die het beter doet, maar die bijvoorbeeld het jaar daarop als slecht zal worden aangemerkt?

De heer Zijlstra zegt bij in de notitie aangegeven interventiemogelijkheden een adequate uitwerking te missen. Er wordt niet aangegeven bij welke constatering het toezicht van de inspectie minder wordt. Ook blijft het sanctiebeleid erg vaag. Wat wordt precies bedoeld met het horizontale toezicht ofte wel horizontale verantwoording? Alleen al het feit dat hiervoor in de stukken verschillende synoniemen worden gebruikt, suggereert dat het kabinet worstelt met een concrete invulling ervan, terwijl het horizontale toezicht belangrijk is. De relatie met stakeholders, zoals ouders, bedrijven en gemeenten, is cruciaal voor een goede maatschappelijke verantwoording. Hoe gaat het horizontale toezicht vorm krijgen? Krijgen de stakeholders zitting in bijvoorbeeld curriculumcommissies of examencommissies?

Met het nieuwe toezicht wil het kabinet de schoolbesturen een sterkere positie geven, maar er worden geen concrete plannen gepresenteerd voor het vergroten van de handelingsruimte van de schoolbesturen. Een gedetailleerde regeling voor het opstellen van een schoolplan of het indienen van klachten is niet nodig, maar wel moet bekend zijn hoever de bevoegdheid van het bestuur reikt.

Een basisprincipe voor instellingen in het hoger onderwijs is dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit, maar voldoet dat principe nog wel? In feite controleren zij zichzelf. Zoiets vindt het kabinet ook niet acceptabel voor het primair en voortgezet onderwijs. Waarom dan wel voor het hbo? Het ISO (Interstedelijke Studenten Overleg) suggereert het instellen van een onderwijsautoriteit voor het hoger onderwijs. Waarom blijven de ideeën van het kabinet op dit punt zo vaag, terwijl het juist op andere terreinen van alles wil veranderen?

De heer Zijlstra wijst erop dat zich het gevaar van verplaatsing van problemen kan voordoen. In dat verband herinnert hij aan de perikelen

met het islamitisch onderwijs in Amsterdam. Op welke manier kan de overheid tijdig genoeg ingrijpen, gelet ook op het beleidsvoornemen om bij goed presteren het toezicht te verminderen? Dat zogenaamde «goede presteren» kan men namelijk niet voortdurend monitoren. Daardoor is er het gevaar dat een ontsporing langdurig onopgemerkt blijft. Een goed klachtensysteem kan wellicht uitkomst bieden, maar is dat al voldoende op orde? Is het niet vreemd dat in de evaluatie op de WOT (Wet op het onderwijstoezicht) wordt gemeld dat het toezicht aan de verwachtingen voldeed, terwijl zich in Amsterdam toch ernstige problemen konden voordoen? Kan de minister aangeven of de kinderen daar schade in termen van onderwijsachterstand hebben opgelopen en, zo ja, of die inmiddels is hersteld? Het gaat namelijk om het belang van de kinderen. Zij mogen niet de dupe worden van een falend toezicht.

De heer **Slob** (ChristenUnie) wijst erop dat het proportionele toezicht niet nieuw is. Reeds met de invoering van de WOT kreeg dat gestalte. Uit de evaluatie blijkt dat die wet aan de verwachtingen heeft voldaan, maar ook dat op sommige punten verbeteringen nodig zijn. Niet alle scholen hebben bijvoorbeeld de ruimte benut die zij met de WOT kregen en de horizontale verantwoording is overal niet zodanig als met die wet werd beoogd. Daarom moet met het verder doorvoeren van het proportioneel toezicht dit een punt van aandacht zijn. De verbetering van de horizontale verantwoording kan het proportionele toezicht aannemelijker maken. Hoe wil de minister stimuleren dat de scholen meer aan zelfevaluatie doen? Gaat hij de scholen helpen om meer verantwoordelijkheid te dragen voor de kwaliteit van het onderwijs? Bij de zelfevaluatie kunnen de leerlingen, de ouders en andere betrokkenen worden ingeschakeld. Beter is nog als externen hun mening geven over de school en die mening laten verwoorden bij de zelfevaluatie.

De heer Slob wijst er voorts op dat wettelijk is bepaald dat de schoolbesturen het bevoegd gezag zijn. Zij mogen zich bij hun verantwoording dan ook niet beroepen op uitspraken van een schoolleider. Die schoolleider moet wel een goede positie hebben. Met het nieuwe toezicht dreigt het gevaar dat die te veel afneemt. Kan de minister die zorg wegnemen? Zullen ook voor de schoolbesturen de grenzen van hun invloed goed worden aangegeven?

De heer Slob zegt destijds het amendement van oud-Kamerlid Dijkema, dat zorgde voor een jaarlijks bezoek van de inspectie, niet te hebben gesteund, omdat dat dit niet realistisch was. Hij wil wel dat ook in de toekomst de scholen daadwerkelijk bezocht worden. Daarbij moet er niet alleen aandacht zijn voor de zwakke scholen. Ook op de sterke scholen moet voldoende toezicht zijn. In aanmerking moet worden genomen dat niet alles aan de hand van cijfers is te controleren. Dat blijkt ook uit de evaluatie van de WOT. Daarom zijn de onaangekondigde bezoeken belangrijk. Zijn de berichten juist dat het aantal onaangekondigde bezoeken de laatste jaren is afgenomen?

De heer Slob steunt het idee van een jaarlijkse risicoanalyse, maar hij vraagt zich af wat precies het gewicht zal zijn van de verschillende elementen van die analyse. Klachten zullen nadrukkelijk aandacht moeten krijgen, evenals de samenstelling van het dossier van een school. Welke externe informatie wordt daarvoor gebruikt? Niet bij alle scholen zal de opbrengst worden gemeten aan de hand van een examen of een toets. Scholen hebben immers het recht op een eigen onderwijsfilosofie. Deze mogelijkheid betekent wel iets voor het toezicht. Voor scholen waarbij de opbrengst niet met examens wordt bepaald, zal er dan ook een toezicht op maat moeten zijn.

De heer Slob vond het verzenden van de brief over het nieuwe toezicht aan de scholen eveneens erg voorbarig. Eerst spreekt de regering met de Kamer over voorstellen en dan dient pas het veld geïnformeerd te worden. De regering beroept zich wel op eerdere discussies over bijvoor-

beeld het onderwijsverslag, maar op basis daarvan konden geen conclusies worden getrokken.

De minister is in de stukken niet op alle conclusies van de evaluatie van de WOT ingegaan, bijvoorbeeld niet op de conclusie dat er verschil in beleving is van het bezoek van een inspecteur. Dat verschil heeft ook te maken met het verschil in opvatting over de taak van de inspectie. Heeft zij alleen maar een toezichthoudende taak of heeft zij ook een verbeteraak? Die vraag houdt het onderwijsveld nog steeds bezig. In het verleden heeft de inspectie vaak gefunctioneerd als een soort schoolbegeleidingsdienst. Sommige schoolleiders zullen daaraan gewend zijn en het is dan ook niet goed om met het nieuwe toezicht weer erg formeel te worden. Als een inspecteur een opmerking tegen een directeur wil maken, moet dat kunnen. Wel moet zijn primaire rol duidelijk zijn. De politiek moet voor de inspecteur wel het kader aangeven om te voorkomen dat het gezonde verstand van de ene inspecteur verschilt van het gezonde verstand van de andere inspecteur.

De heer Slob sluit zich aan bij de vragen over de efficiencykorting van 20%. Hoe is dat percentage tot stand gekomen? Kan het worden gerealiseerd door samenvoeging van inspectietaken?

Bij de behandeling van de WOT werd nadrukkelijk gesproken over de grenzen van de vrijheid van onderwijs. De vrees was dat die op gespannen voet zou komen te staan met het toezicht. Dit aspect komt bij de uitbreiding van het proportionele toezicht opnieuw aan de orde en daarbij wordt zelfs gesproken over het discutabele karakter van de toezichtskaders. Een van de conclusies van de evaluatiecommissie is dat er spanning is tussen de deugdelijkheidseisen en de kwaliteitsoordelen. Die spanning zou betekenen dat effectief ingrijpen door de inspectie of de minister problematisch is, hetgeen opmerkelijk is, gelet op de duidelijke wettelijke regelgeving. Het zou goed zijn als het kabinet een meer duidelijke en consistente visie had.

De heer Slob wijst er tot slot op dat het niet terecht is vooruit te lopen op de discussie over het rapport van de commissie-Meijerink en er alvast van uit te gaan dat de basisvorming ingrijpend zal veranderen. Een enkele bijstelling is altijd mogelijk, maar er zijn goede keuzen gemaakt. Het zou verkeerd zijn nu weer iets af te doen aan de beleidsruimte die de scholen destijds hebben gekregen. Vertrouwen is immers de basis voor het beleid.

Antwoord van de bewindslieden

De **minister** antwoordt dat het onderwijs een belangrijke plaats inneemt in het kabinetsbeleid. De regering wil er in deze termijn dan ook veel aandacht aan besteden met als doelstelling het bereiken van een hogere kwaliteit. Bij dat streven is gezocht naar een vorm van toezicht waarmee die kwaliteit beter te bewaken is. Dus niet de opgelegde financiële taakstelling is leidend, maar de onderwijsinhoudelijke aspecten. Dit laat onverlet dat een efficiencykorting geldt. Die kan worden gerealiseerd met vermindering van de overhead. Een nieuw financieringssysteem is bij het po en vo echter niet aan de orde.

De minister erkent dat de scholen erg voortvarend over het nieuw toezicht zijn geïnformeerd, maar geheel onverwacht kon de aankondiging ook weer niet zijn. Met het coalitieakkoord waren de contouren van het nieuwe toezicht namelijk reeds aangegeven. In het AO van 27 juni is opnieuw het proportionele toezicht aangekondigd. Ook het beleidsprogramma maakt melding van minder inspectie bij scholen die het goed doen en dat is herhaald met de brief van 11 september.

Het nieuwe toezicht brengt met zich mee dat de oude systematiek wordt verlaten en vervangen wordt door het proportionele toezicht. Nu is de praktijk dat alle scholen één keer in de vier jaar worden bezocht. Dat is voor sommige scholen heel erg weinig. Bovendien kan het fysieke bezoek

alleen niet zorgen voor alle relevante informatie. Klachten in de media en brieven kunnen evenzeer signalen zijn dat bijsturing nodig is. De minister erkent dat niet uitsluitend cijfers bepalend hoeven te zijn, want scholen kunnen een verschillende startsituatie hebben. Als echter in de loop der jaren de examenresultaten afnemen, is dat voor de inspecteur reden om na te gaan hoe dat komt. Het is dus verkeerdt om sec de Cito-toets of de eindexamencijfers als maatstaf te nemen. Bovendien zijn er scholen zonder opbrengsttoets, zoals de Dalton-, Jenaplan- en Montessorischolen. Bij die scholen kunnen andere resultaten in aanmerking worden genomen en misschien moet de inspecteur daar frequenter op bezoek komen of zich anderszins van de kwaliteit van het onderwijs op de hoogte houden. Wel moet in aanmerking worden genomen dat inspecteurs professionals zijn op het gebied van onderwijstoezicht. Zij hebben een specifieke taak en het kabinet is dan ook niet van plan de inspecteurs en leerplichtambtenaren in één organisatie onder te brengen.

Bij het uitoefenen van toezicht zal de inspecteur in het algemeen letten op de opbrengsten aan de hand van de Cito-toets en de examens. Ook kunnen bestuursverslagen, financiële verslagen en de zogenaamde resultatenbox inzicht bieden. Ingrijpen gebeurt eventueel aan de hand van de zogenaamde interventiepiramide; mogelijke instrumenten kunnen zijn: bestuurlijke boete, een last onder dwangsom, naming and shaming, dus bekend maken dat er iets niet goed gaat, en uiteindelijk het intrekken van de bekostiging en/of de licentie, wat in feite beëindiging van de school betekent. De interventiepiramides worden nog nader uitgewerkt. De rapporten van de inspectie komen allemaal bij de school en als de Kamer specifieke informatie wenst, zal die worden verstrekt.

Bij het nieuwe toezicht zal het fysieke bezoek minder vanzelfsprekend zijn. Scholen die het goed doen, zullen minder worden bezocht en scholen die het slecht doen meer, maar iedere school zal wel één keer in de vier jaar een inspecteur op bezoek krijgen, terwijl het bezoek ook onaangekondigd kan plaatsvinden. De bedoeling van deze verschuiving is de scholen meer beleidsvrijheid te bieden als zij aan alle eisen voldoen. In het verleden waren vaak hun klachten dat zij zich te veel bezig moesten houden met administratie en het ontvangen van inspecteurs. Het aantal onaangekondigde schoolbezoeken is niet afgenomen. De laatste twee jaar is het aantal onaangekondigde schoolbezoeken zelfs toegenomen.

De inspectie is primair toezichthouder en niet de adviseur op onderwijskundig gebied. De inspectie is de instantie die op een school komt kijken en die nagaat of het onderwijs op de school voldoet aan datgene waaraan het moet voldoen. In feite oefent zij het repressieve toezicht uit waarvoor uiteindelijk de minister verantwoordelijk is.

Het bevoegd gezag wordt verder uitgeoefend door het schoolbestuur. Dat wil niet zeggen dat andere actoren geen verantwoordelijkheid hebben. Met het geven van onderwijs zijn publieke middelen gemoeid en daarvoor geldt een collectieve verantwoordelijkheid. Het schoolbestuur is echter in juridische zin aanspreekbaar. Het bestuur moet de schoolleiding wel serieus nemen en als dat niet gebeurt, moet dat tot actie van de inspectie leiden. Zij moet er ook op toezien dat de schoolleider goed is gepositioneerd. Dat alles hoeft echter niets af te doen aan de formele verantwoordelijkheid van het bestuur.

De minister zegt de gedachte van het houden van een tevredenheidsonderzoek onder docenten interessant te vinden. Hij wil het idee betrekken bij de behandeling van het actieplan van de heer Rinnooy Kan dat binnen een maand aan de orde zal komen. Daarin wordt nadrukkelijk gesproken over de positie van de docent en de waarde van zijn professionaliteit. Het kabinet wil ook de onderwijsprofessional meer centraal stellen en meer verantwoordelijk maken voor de kwaliteit van het onderwijs. De minister merkt voorts op dat met het toezicht juist moet worden voorkomen dat de kwaliteit van een school onopgemerkt afneemt en dat een sterke afname van het aantal leerlingen pas het signaal is dat de school

niet voldoet. Daarom steunt hij het idee van de communicerende vaten voor de informatieverstrekking. Wel moet in aanmerking worden genomen dat er verschil is tussen het hoger onderwijs en het primair en voortgezet onderwijs. Aan deelname aan het primair onderwijs gaat meestal geen bewuste schoolkeuze vooraf. Soms is er voor het primair onderwijs maar één school in het dorp. Het hoger onderwijs heeft te maken met een mondige student en daar ligt de nadruk op vraagsturing. De minister zegt geen tegenstelling te zien tussen het recht op vrijheid van onderwijs en de mogelijkheid van verscherpt toezicht. Vrijheid van onderwijs is namelijk nooit een excuus voor slecht onderwijs. De kwaliteit moet worden gehandhaafd en daarbij heeft de inspectie een autonome rol. De minister zegt sympathiek te staan tegenover het idee om voor het hoger onderwijs de NVAO en de Onderwijsinspectie te fuseren tot één toezichtautoriteit. Vanwege praktische bezwaren is dit echter niet mogelijk. De accreditatie waarborgt dat het niveau van een bachelor in Nederland volledig vergelijkbaar is met het niveau van een bachelor in Vlaanderen opdat studenten die daar hun bachelor hebben gehaald hier aan de mastersopleidingen kunnen beginnen en studenten die hier hun bachelor hebben gehaald in Vlaanderen de masters kunnen doen. Een inspecteur doet iets anders. Een inspecteur controleert bijvoorbeeld of voldoende uren les wordt gegeven, dat wil zeggen of de instelling voldoet aan de wettelijke vereisten. De accrediteur kijkt wat de zwaarte van het geheel is en of die zwaarte past bij de Bologna-afspraken. Er is wel een overlapping, want ook al worden voldoende uren geprogrammeerd, dan moet nog wel gecontroleerd worden of die worden gegeven. Op grond van de Bologna-afspraken is een onafhankelijke organisatie en niet de minister verantwoordelijk voor de accreditatie. Dat alleen al maakt dat de verschillende instanties niet te fuseren zijn, want de inspecteur valt onder de verantwoordelijkheid van de minister en de accreditatieorganisatie niet. Wel zal gewerkt worden aan de opstelling van een samenwerkingsprotocol van beide instanties, zodat zoveel mogelijk op basis van dezelfde informatie wordt gewerkt. De Kamer zal aan het eind van het jaar een rapportage ontvangen over het samenwerkingsprotocol tussen de inspectie en de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie.

Staatssecretaris **Dijksma** vult aan dat het belang van wijziging van het toezicht vooral gelegen is in de mogelijkheid om eerder te kunnen ingrijpen bij scholen die risico's lopen en om tot reductie van het toezicht te komen bij scholen die het goed doen. Voor de scholen die goed functioneren worden de administratieve lasten lager.

De staatssecretaris erkent dat niet in alle gevallen de kwaliteitszorg van de scholen op orde is. Dat komt ook doordat de bestuurskracht in het primair onderwijs anders is dan bij andere sectoren van het onderwijs. Dit is een punt van aandacht. Met de horizontale verantwoording gebeurt echter al het nodige, zoals het uitbrengen van een schoolgids en jaarverslagen. Daarnaast zijn er pilots om tot een nog betere aflegging van verantwoording tegenover stakeholders te komen. De horizontale verantwoording is echter nog niet zozeer ontwikkeld dat de scholen die goed functioneren niet meer bezocht hoeven te worden. Daarom zal het vierjaarlijkse bezoek gehandhaafd worden. Met het nieuwe toezicht zal dat wel een andere invulling krijgen. Vanwege hun toegevoegde waarde zal het aantal onaangekondigde bezoeken toenemen. In feite houdt dat in dat de inspectie zich kritisch blijft opstellen en in eerste instantie de functie van toezichthouder blijft vervullen.

De staatssecretaris merkt voorts op dat nog wordt gewerkt aan de kwaliteitsagenda voor het primair onderwijs. Zij zal de Kamer nog voor de behandeling van de begroting van OCW bereiken. Over de aandacht die bepaalde aspecten van het onderwijs moeten hebben, zoals taal en rekenen, is in het coalitieakkoord een bepaling opgenomen en zij zullen in de kwaliteitsagenda aan de orde komen. Er zal beter worden omschreven

wat leerlingen bij het verlaten van het basisonderwijs moeten kennen en kunnen. De commissie-Meijerink zal daarover advies uitbrengen. De staatssecretaris erkent dat de Cito-toets bedoeld is om de vordering van de individuele leerling te meten en niet om de kwaliteit van de school te beoordelen. De kwaliteit van de school kan bijvoorbeeld tot uiting komen in de manier waarop het achterstandsleerlingen vooruithelpt. De school kan dus een toegevoegde waarde hebben. Door daar rekening mee te houden, doet men ook meer recht aan de positie van de professional. Het wetsvoorstel voor good governance in het vo en vo is voor advies naar de Raad van State gestuurd en zal binnenkort de Kamer worden aangeboden. Dat wetsvoorstel zal regels bevatten voor de interventieladder. Een element van dat wetsvoorstel zal de mogelijkheid voor de regering zijn om in te grijpen als een schoolbestuur een besluit neemt dat evident slecht is voor de kwaliteit van het onderwijs en dat een risico voor de leerlingen met zich meebrengt. Nu staat voor een dergelijk ingrijpen alleen de weg naar de rechter open, maar die route wil het kabinet liever niet bewandelen. Verder zal in het wetsvoorstel aanscherpingen worden opgenomen voor de kwaliteit van het onderwijs, zodat duidelijk wordt waarop een school beoordeeld mag worden. Dergelijke eisen hoeven niets af te doen aan de vrijheid van onderwijs. Dat een bepaalde onderwijsvorm niets af hoeft te doen aan de kwaliteit van het onderwijs, blijkt bij de zogenaamde vrije scholen. De didactische aanpak staat dus niet ter discussie. Het gaat om de opbrengst van het onderwijs, zodat leerlingen in staat worden gesteld om door te stromen naar het vervolgonderwijs. Bij het overleg over het nieuwe wetsvoorstel met verschillende partners in de onderwijssector bleek dat de zorg voor de onderwijskwaliteit breed wordt gevoeld.

Staatssecretaris **Van Bijsterveldt-Vliegthart** zegt dat bij het vo en de bve het horizontaal toezicht volop in ontwikkeling is. Voor het bve wordt gestreefd naar een betere organisatie van het toezicht. Onderzocht wordt op welke manier tegemoet kan worden gekomen aan de wens van de Kamer om bij de raad van toezicht belangengroepen te betrekken. Verder wordt er gewerkt aan een voorstel voor een andere vormgeving van de medezeggenschapsraad bij de bve. De leraren zullen daarin een sterkere positie krijgen, maar ook de ouders zullen bij het functioneren van de instellingen worden betrokken. De Kamer zal bij de aanbidding van het wetsvoorstel good governance een brief ontvangen waarin het kabinet zijn ideeën voor goed bestuur in de bve-sector verduidelijkt. Daarbij zal tevens worden aangegeven welke interventiemogelijkheden het kabinet wil creëren. Naast sanctionering en beëindiging bekostiging heeft de overheid thans namelijk weinig mogelijkheden om in te grijpen, terwijl tijdig ingrijpen nodig is om verdere afname van de kwaliteit te voorkomen. Bij het vo heeft de medezeggenschapsraad meer bevoegdheden gekregen. Ouders en leerlingen hebben bijvoorbeeld meer invloed bij het beheer van de financiën.

Staatssecretaris Van Bijsterveldt zegt eveneens belang te hechten aan een periodiek bezoek van de inspecteur. Zij is dan ook bereid om na te gaan of het vierjaarlijkse bezoek in het vo en bij de bve kan worden gehandhaafd. Dat bezoek moet dan wel een andere vorm kunnen hebben. Het moet bijvoorbeeld een bezoek aan de hand van een thema of een onaangekondigd bezoek kunnen zijn. Vooral de onaangekondigde bezoeken zorgen ervoor dat de scholen alert blijven.

Staatssecretaris Van Bijsterveldt merkt voorts op dat de melding in Zembla dat sommige scholen pauzes en schoolfeestjes meerekenen als onderwijstijd op een verschil in interpretatie berustte. Zij wijst erop dat pauzes, feesten en partijen nadrukkelijk niet tot de onderwijstijd worden gerekend. Het onderwerp onderwijstijd komt meer in het algemeen aan de orde naar aanleiding van nieuwe informatie van de inspectie.

Bij het bepalen van de risico's zijn voornamelijk de opbrengstenbox en de resultatenbox bepalend. Daarnaast kunnen krantenartikelen en brieven signalen bevatten die voor de inspectie aanleiding zijn voor een onderzoek. In de zogenaamde resultatenbox staan kwantitatieve gegevens als ziektecijfers en de uitkomst van het tevredenheidsonderzoek. Bij de opbrengstenbox gaat het om het rendement van de opleiding: het aantal leerlingen dat uitstroomt, dat vroegtijdig de school verlaat en dat doorstroomt naar de bovenbouw. Verder wordt gelet op de examenresultaten en het verschil in resultaat tussen schoolexamen en het centraal examen. Met name bij de particuliere scholen zal dat laatste aspect aandacht hebben. Wanneer een school eenmaal als kwetsbaar is aangemerkt, volgt het verscherpte toezicht.

De heer **Teuwen** (inspecteur-generaal voor het onderwijs) zegt met de nieuwe kwaliteitskaart te streven naar meer inzichtelijkheid. Zo zal de kaart een verantwoording bevatten voor het oordeel over een school. Of de gegevens van een tevredenheidsonderzoek ook vermeld moeten worden, is aan die Kamer. De politiek moet dus de kaders aangegeven voor de informatieverstrekking door de inspectie.

Er zijn scholen zonder een basisarrangement voor het toezicht, maar op de kwaliteitskaart wordt vermeld op welke punten zij niet voldoen en welke afspraken zijn gemaakt om tot verbetering te komen. Als bij een dergelijke instelling een verdiepingsonderzoek is uitgevoerd, zullen ook de gegevens van dat onderzoek worden vermeld op de kwaliteitskaart. De heer Teuwen merkt voorts op dat de inspectie niet kan beschikken over de inhoud van de interne klachten van scholen. Daardoor ontbreekt het haar op een belangrijk punt aan informatie. Er is voor scholen de mogelijkheid om te klagen over inspecteurs, maar dat is een ander traject. De interne klachten behandelen de scholen zelf. Voor een goede beoordeling van een instelling zou de inspectie ook daar inzicht in moeten hebben. Die klachten kunnen een indicatie zijn voor een bepaalde trend.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Kraneveldt-van der Veen** (PvdA) zegt dat uit het antwoord van de regering weliswaar blijkt dat de onderwijskundige en pedagogische aspecten een rol hebben gespeeld bij het vorm geven van het nieuwe toezicht, maar dat dat onverlet laat dat voor het toezicht een bezuinigingstaakstelling geldt. Die moet op de een of andere manier worden gerealiseerd. Brengt dat met zich mee dat minder menskracht zal worden ingezet voor de risicoanalyse?

Mevrouw Kraneveldt vindt dat de behandeling van het wetsvoorstel goed governance in het po en vo een goede gelegenheid vormt om nader in te gaan op de betekenis van het horizontale toezicht. Bij dat toezicht moet de schoolleider goed gepositioneerd worden, niet uit wantrouwen jegens besturen, maar om te voorkomen dat hij onvoldoende wordt geraadpleegd.

Zij blijft verder haar zorgen houden over het gebruik van de Cito-toets. Die wordt namelijk ook gebruikt bij het beoordelen van de opbrengsten van een school, terwijl die toets daarvoor niet bedoeld was. In aanmerking moet worden genomen dat een school ook een maatschappelijke taak heeft, zodat het überhaupt moeilijk is om alleen aan de hand van de cijfers een school te beoordelen.

Mevrouw Kraneveldt zegt blij te zijn met de toezegging dat het po en vo één keer in de vier jaar worden bezocht, maar betreurt het dat dat ene bezoek kan bestaan uit een themaonderzoek of een onaangekondigd bezoek. Het themaof onaangekondigde bezoek zou niet in de plaats moeten kunnen komen van het periodieke bezoek. Dat periodieke bezoek hoeft dan niet op elke school even lang te duren en kan dus ook proportioneel van aard zijn en wellicht in een enkel geval kunnen samenvallen met

een ander soort bezoek. Het minimum van het vierjaarlijkse, periodieke bezoek moet echter zoveel mogelijk gehandhaafd worden. Mevrouw Kraneveldt zegt ook blij te zijn met de toezegging over de kwaliteitskaart en het streven van de inspectie om klachten zoveel mogelijk in beeld te brengen. Ook de feedback naar scholen en het vermelden van de redenen voor een bepaald oordeel stelt zij op prijs. Zij waarschuwt echter voor het werken met lijstjes die een school slechts aanmerken met goed of slecht. Dergelijke lijstjes zijn misleidend, omdat zij niet alle aspecten belichten die voor onderwijs relevant zijn. Zij wijst er nadrukkelijk op dat de inspectie aan het opstellen van dergelijke simpele lijstjes niet zou moeten meewerken.

De heer **Jan Jacob van Dijk** (CDA) is eveneens blij met de toezegging dat één keer in de vier jaar het periodieke onderzoek wordt uitgevoerd en dat er meer onaangekondigde bezoeken komen. Vooral de onaangekondigde bezoeken bieden inzicht in de kwaliteit van het onderwijs. De heer Van Dijk benadrukt opnieuw dat het bestuur het bevoegd gezag is en dat de inspectie in eerste instantie daarmee spreekt. Uiteraard kan het bevoegd gezag de schoolleider een rol toekennen, maar daarmee wordt niets afgedaan aan de verantwoordelijkheid van het bestuur en evenmin aan de waardering voor de professionaliteit van de schoolleider. Dat bevoegd gezag heeft ook een taak bij het verzamelen van gegevens over de kwaliteit van de school. Anders is een goede risicoanalyse niet mogelijk en komt evenmin de horizontale verantwoording tot haar recht. Bij de horizontale verantwoording behoort het bieden van inzicht in de tevredenheid onder leraren, werknemers en andere betrokkenen. Daarbij dient dus het bevoegd gezag een taak te hebben en niet de inspectie. De heer Van Dijk bestrijdt dat de minister de mogelijkheid moet hebben om in te grijpen in de samenstelling van het schoolbestuur. Dat bestuur heeft een autonome positie. De ultieme consequentie voor de minister kan wel zijn dat hij de bekostiging van de school beëindigt. Deze onafhankelijke positie van het schoolbestuur doet niets af aan het belang van de kwaliteit van het onderwijs. Een goed bevoegd gezag is in staat om ervoor te zorgen dat er voldoende ruimte is voor de leerkrachten en de schoolleider om werkelijk een rol te spelen. Het past leden van de Kamer niet om gebrek aan vertrouwen in de richting van het bevoegd gezag uit te spreken.

De heer **Jasper van Dijk** (SP) zegt ook blij te zijn met handhaving van het vierjaarlijkse inspectiebezoek in po en vo, maar wil nog weten wat voor de bve en het ho zal gelden. Hij is eveneens van mening dat het vierjaarlijkse bezoek niet in de plaats mag komen van een themaonderzoek of iets dergelijks. Heeft handhaving van het vierjaarlijkse bezoek consequenties voor de financiële taakstelling, omdat een bezoek wellicht kostbaarder is dan schriftelijke gegevensuitwisseling? Schriftelijke gegevensverstrekking is nogal bureaucratisch, terwijl een bezoek een toegevoegde waarde kan hebben. Ook dit aspect moet men in aanmerking nemen bij het maken van keuzen. Zal het resultaat van het tevredenheidsonderzoek alleen worden gebruikt bij het verticale toezicht of ook bij het horizontale?

Mevrouw **Dezentjé Hamming** (VVD) zegt zorgen te houden over het gebrek aan concreetheid van de plannen en duidelijkheid over de financieringsstructuur. Als de financiering niet gericht is op onderwijswinst, blijft de vraag in hoeverre ander toezicht überhaupt kan bijdragen aan verbetering van het onderwijs.

De heer **Slob** (ChristenUnie) is blij met het feit dat de vermindering van het toezicht bij scholen waar het goed gaat niet automatisch betekent dat zij niet meer bezocht worden. Wel zal de proportionaliteit, die al een aantal jaren leidend was, nog meer gelden. Hij wijst erop dat het nieuwe toezicht

een goede zelfevaluatie van de scholen vergt en dat er in dat opzicht nog te veel onduidelijk is. De komende jaren zal dus vooral het horizontale toezicht inhoud moeten krijgen. Als daarin geen verbetering komt, zal er niet veel veranderen. Op welke manier denkt de minister de scholen te stimuleren om de eigen beleidsruimte goed te benutten?

De heer Slob onderstreept tegelijk het belang van een schoolbestuur dat zijn verantwoordelijkheid kent. Het feit dat het schoolbestuur het bevoegd gezag is, hoeft niets af te doen aan de positie van de schoolleider. Hij vreest voor een semantische discussie over de relatie tussen schoolleider en bevoegd gezag, terwijl de betekenis van hun beider verantwoordelijkheden duidelijk is.

De heer Slob wijst er tot slot op dat het onderwijsveld met veel veranderingen en onderzoeken wordt geconfronteerd: pilots voor het horizontale toezicht, een nieuw toezichtskader en een voorstel voor good governance. Voor de betrokkenen kan dit verwarrend zijn. In welke volgorde komen de verschillende onderwerpen aan de orde? Duidelijk moet zijn wanneer waarover een beslissing wordt genomen.

De **minister** deelt de opvatting van de heer Slob dat het gevaar dreigt dat men met de discussie over de positie van het bevoegd gezag in semantiek vervalt. Hij weersprekt het idee dat zowel schoolleider als schoolbestuur de eindverantwoordelijkheid dragen. Het schoolbestuur blijft het bevoegd gezag en dus het eerste aanspreekpunt. Dat hoeft niets af te doen aan de waarde van de inbreng van de schoolleider en andere betrokkenen, zoals de ouders. Wanneer een schoolleiding vindt dat zij onvoldoende wordt gehoord, is dat een relevant signaal voor de inspectie. Zij gaat dan onderzoeken wat de oorzaak is, echter, zonder voorbij te gaan aan de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag heeft ook een autonome positie. De minister kan dus niet ingrijpen in de samenstelling ervan.

Het kabinet heeft gekozen voor proportioneel toezicht. Dat betekent meer toezicht waar dat echt nodig is en minder waar dat niet nodig is. Het kabinet zal echter tegemoet komen aan de wens van de Kamer om de scholen minimaal één keer in de vier jaar te bezoeken, maar dat geldt alleen voor het po en het vo en niet voor het ho. Het vierjaarlijkse bezoek kan ook een onaangekondigd bezoek zijn. Dat brengt het proportionele toezicht met zich mee, evenals de mogelijkheid van een hogere frequentie dan één keer in de vier jaar. Zou de verplichting gelden om naast het periodieke bezoek van één keer in de vier jaar altijd meer bezoeken af te leggen, dan zou geen recht worden gedaan aan het idee van proportioneel toezicht. Dan zou ook het financiële kader niet meer toereikend zijn. Het voorstel voor het proportionele toezicht vloeit weliswaar niet voort uit een bezuiniging, maar dat betekent weer niet dat er onbeperkt ruimte is voor het fysieke toezicht. Als de technologie dat toestaat, is het mogelijk dat weer een verruiming mogelijk wordt, maar het kabinet is niet bereid op dat punt een toezegging te doen.

De minister zegt tot slot in reactie op de vraag over de volgtijdelijkheid van de invoering van verschillende elementen dat een zorgvuldige procedure wordt nagestreefd en het zeker niet de bedoeling is om overhaast tewerk te gaan.

Staatssecretaris **Dijksma** zegt dat met het handhaven van het vierjaarlijkse bezoek wordt getracht te voorkomen dat goede scholen afglijden. Voor het vierjaarlijkse bezoek kunnen wel verschillende modaliteiten gelden. Het uitgangspunt daarbij is dat, overeenkomstig de wens van de Kamer, de inspectie een stevige positie heeft.

Met het onderwijsveld wordt overleg gepleegd over de opstelling van de toetsings- en waarderingskaders. Over de uitkomst wordt de Kamer geïnformeerd. Begin 2008 zal het wetsvoorstel good governance gereed zijn

voor behandeling door de Kamer en kan nader worden ingegaan op de mogelijkheden van ingrijpen door de regering.

De staatssecretaris zegt voorts dat verbetering van de kwaliteitsagenda voor het po en vo prioriteit heeft. Ook daarover wordt overleg gevoerd met het onderwijsveld. Voorafgaande aan de begrotingsbehandeling van OCW zal de Kamer een voorstel voor de kwaliteitsagenda ontvangen.

Staatssecretaris **Van Bijsterveldt-Vliegenthart** vult aan dat de bve-sector veel opleidingen kent en dat daarom de inspectie daar jaarlijks op bezoek komt, maar ook daarbij geldt proportionaliteit. De beoogde bezuiniging van 84 mln. op het vo zorgde aanvankelijk voor problemen voor het overleg met het onderwijsveld. Nu deze bezuiniging op initiatief van de ChristenUnie van tafel is, is er een betere uitgangspositie voor het overleg met het onderwijsveld over onder andere de opstelling van de kwaliteitskaart.

De staatssecretaris merkt tot slot op dat schoolbestuur en inspectie gebruik kunnen maken van elkaars gegevens, maar dat voorkomen moet worden dat zij elkaars werk doen.

De heer **Teuwen** (Inspecteur-generaal voor het onderwijs) merkt op dat de 20% efficiencywinst kan worden gerealiseerd door een andere organisatie van het toezicht. De Inspectie voor het onderwijs is een omvangrijk apparaat dat met de moderne technologie in aanmerking komt voor een doelmatigheidsslag. De gegevens zullen bijvoorbeeld voortaan door één loket van het CWI worden verwerkt en daar zal een eerste analyse worden uitgevoerd. Op die manier kan de taakstelling worden gehaald, kan het aantal inspecteurs worden gehandhaafd en blijft het vierjaarlijks schoolbezoek ook mogelijk.

Toezeggingen

De **voorzitter** concludeert dat:

- De Kamer aan het eind van het jaar een rapportage ontvangt over de opstelling van het samenwerkingsprotocol tussen de Onderwijsinspectie en de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Autoriteit.
- De staatssecretaris voor het primair onderwijs voorafgaande aan de begrotingsbehandeling de Kamer een voorstel voor de kwaliteitsagenda doet toekomen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Van de Camp

De voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Schreijer-Pierik

De waarnemend griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Van Erp