

# DOORTASTEND ONDERWIJSTOEZICHT

advies

## **DOORTASTEND ONDERWIJSTOEZICHT**

## Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit veertien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies *Doortastend onderwijstoezicht*, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20050458/829, februari 2006.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2006.

ISBN-10: 90-77293-49-3

ISBN-13: 978-90-77293-49-2

### **Bestellingen van publicaties:**

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: [secretariaat@onderwijsraad.nl](mailto:secretariaat@onderwijsraad.nl)

(070) 310 00 00 of via de website: [www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)

### **Ontwerp en opmaak:**

Maarten Balyon grafische vormgeving

### **Drukwerk:**

Drukkerij Artoos

© Onderwijsraad, Den Haag

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

# **DOORTASTEND ONDERWIJSTOEZICHT**

**Aanbevelingen voor toekomstig toezicht op het onderwijs**



OAS KENMERK  
20050458/829

UW KENMERK

CONTACTPERSOON

DOORRIESNUMMER

PLAATS / DATUM  
Den Haag, 1 februari 2006

ONDERWERP  
*Advies Doortastend onderwijs-  
toezicht*

Aan de Minister van  
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
Mevrouw M.J.A. van der Hoeven  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag

Mevrouw de Minister,

In uw brief van 12 juli 2005 verzocht u de raad om een advies uit te brengen over de toekomst van het toezicht op het onderwijs.

Doortastend toezicht geeft ouders, leerlingen en studenten en eveneens leraren en docenten meer vastigheid en blijft nodig voor managers en bestuurders in het onderwijs, ook in het perspectief van veranderende bestuurlijke verhoudingen. Volgens de raad is het voor de toekomst belangrijk dat de drie taken van de Inspectie (informereren, oordelen, handhaven) elk een duidelijker profiel krijgen en dat voorts eenvoud van toezicht uitgangspunt is. Ten slotte is het van belang dat de inrichting van het toezicht per sector van het onderwijs kan verschillen.

De raad hoopt met dit advies een bijdrage te hebben geleverd aan de verwezenlijking van een toezichtvisie op het onderwijs.

Namens de Onderwijsraad,



Prof.dr. A.M.L. van Wieringen  
Voorzitter



Drs. A. van der Rest  
Secretaris

**ONDERWIJS** raad

MASSAHLAAN 6  
2514 JS DEN HAAG  
TELEFOON 070 310 00 00  
FAX 070 356 14 74  
E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL  
WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	9
<b>1 Inleiding</b>	13
1.1 Aanleiding: andere rol overheid, ander toezicht	13
1.2 Adviesvragen	14
1.3 Definitie, afbakening, aanpak en leeswijzer van het advies	15
<b>2 Anders regelen, anders toezicht houden</b>	18
2.1 Kabinetsvisie: anders regelen en ander toezicht	18
2.2 Toezichtkoers van de minister van OCW	19
2.3 Andere wetgeving en neveneffecten voor het toezicht	21
2.4 Raadsvisie op toezicht en borging van publiek belang	22
<b>3 Toezicht in de praktijk</b>	24
3.1 Toezichtpraktijk in het primair en voortgezet onderwijs	24
3.2 Toezichtpraktijk in de bve-sector	29
3.3 Toezichtpraktijk in het hoger onderwijs	33
3.4 Op de grenzen van variëteit en waarborg	37
3.5 Conclusie: afwijkingen tussen beleid en praktijk	41
<b>4 Perspectieven op toezicht</b>	43
4.1 Borgingsinstanties en procedures buiten Inspectie, NVAO of Minister	43
4.2 Een kwaliteitsborgende rol voor het intern toezicht of bestuur van de instelling?	44
4.3 Een kwaliteitsborgende rol voor ouders en intermediaire organisaties?	45
4.4 Een kwaliteitsborgende rol voor geschilbeslechtende instanties en examens of bekwaamheidseisen?	50
4.5 Het buitenland als toekomstperspectief?	52
4.6 Toekomstig toezicht	53
<b>5 Naar doortastend onderwijstoezicht</b>	55
5.1 Aanbevelingen voor toekomstig toezicht op het onderwijs	55
5.2 Te nemen stappen door de minister	56
5.2.1 Nadere profilering van de drie taken van de Inspectie	56
5.2.2 Eenvoud van toezicht door het versterken van verbindingen	60
5.2.3 Inrichting van het toezicht variëren per sector	62
5.3 Te nemen stappen door de instellingen	62



<b>Literatuur</b>		64
<b>Geraadpleegde deskundigen</b>		67
<b>Afkortingen</b>		68
<b>Noten</b>		69
<b>Bijlagen</b>		
Bijlage 1	Adviesvraag	B.1-73
Bijlage 2	Inspectiesysteem in het onderwijs	B.2-77
Bijlage 2.1	Systeem WOT	B.2-78
Bijlage 2.2	Accreditatie hoger onderwijs	B.2-82
Bijlage 2.3	Onderwijstoezicht in andere landen	B.2-85

## Samenvatting

'Toezicht is goed, vooral bij de bureu'. Minder toezicht is vooral gewenst wanneer personen zelf het onderwerp van toezicht zijn: niet op de vingers gekeken worden, maar al doende leren. Het perspectief kan echter ook veranderen. Ouders willen toch weten of de gewenste school voldoet aan bepaalde minimumkwaliteitsnormen, of degene die voor de klas staat wel gekwalificeerd is, welke resultaten worden geboekt. De samenleving is gebaat bij besteding van publieke middelen aan onderwijs dat resultaten oplevert: diploma's van een bepaald niveau, leerlingen of studenten met kennis en competenties. Optreden is soms nodig. Met tact, met beleid, professioneel, maar ook krachtig, doortastend. Bij kennelijk falen van de instelling is de student of ouder niet gebaat bij een klantvriendelijke, vraaggerichte benadering door een inspecteur.

*Wat is het probleem? Wat is het doel?*

De minister vraagt de Onderwijsraad een beeld te schetsen van de toekomst van het toezicht. Hoe moet het toezicht op het onderwijs ingericht worden? Kunnen ook andere partijen dan de overheid toezicht houden op het onderwijs? En welke maatregelen en instrumenten zijn dan nodig?

Doortastend toezicht is nodig, omdat het de grenzen bewaakt. De grenzen van de vrijheid van onderwijs; de grenzen van wat onderwijsinstellingen doen met hun publieke middelen en wat doelmatig is. Het zijn de grenzen van het algemeen belang, gebaseerd op normen die de democratische wetgever vaststelt. Toezicht is altijd verbonden met normstelling en met gezag en macht; de toezichthouder heeft op basis van bevoegdheden bepaalde instrumenten in handen om degene op wie toezicht wordt gehouden, te corrigeren. Toezicht is dus iets anders dan verantwoording afleggen of een interne controle verrichten.

*Wat is de strekking van dit advies?*

De strekking van dit advies is dat iedereen betrokken bij het onderwijs (ouders, leerlingen, studenten, leraren en docenten, bestuurders en politici) inzicht wil hebben in het functioneren van het onderwijs. Dat inzicht moet gebaseerd zijn op onafhankelijke informatie en samengevat in een hanteerbaar aantal normen, zodat alle betrokkenen na kunnen gaan hoe het gesteld is met het onderwijs. Wat de raad voor ogen staat is een informatierijke en tegelijkertijd sobere normstelling als baken voor het handelen van verschillende betrokkenen. Een heldere normstelling met een hoog informatiegehalte en met een hoge mate van handhaafbaarheid.

De behoefte aan dergelijke normen wordt naar het oordeel van de raad niet minder maar eerder groter: binnen het scholenveld ontstaat meer differentiatie, de samenleving is steeds meer gefragmenteerd, ouders willen weten waar het onderwijs het beste is. In een dergelijke situatie geeft een beperkt geheel aan normen een houvast dat we hard nodig zullen hebben. Onzekere tijden vragen meer dan in voorspelbare situaties om enige

bakens. In de optiek van de raad is het toezicht op het onderwijs in staat dergelijke normen operationeel te formuleren op basis van informatie en ook in voorkomende gevallen te handhaven.

#### *Uitgangspunten en aanbevelingen*

De Onderwijsraad geeft de minister (en haar Inspectie) drie centrale uitgangspunten voor toekomstig toezicht mee: het benadrukken en onderscheiden van de unieke taken van de Inspectie, het bevorderen van eenvoud van toezicht en het meer laten variëren van het toezicht per onderwijssector. Bij deze uitgangspunten hoort een aantal aanbevelingen; de belangrijkste zullen we hierna noemen. Daarnaast zijn ook de instellingen aan zet om heldere verantwoordingslijnen en afspraken te maken.

#### *1) Unieke taken Inspectie benadrukken en onderscheiden Informeren*

- Informatie van de Inspectie moet naast huidige 'klanten', zoals directeuren en de minister, ook nieuwe categorieën aanspreken zoals raden van toezicht, gemeenten en medezeggenschapsraden. Het pas geopende *Toezichtsportaal* met gecombineerde informatie van Cfi (Centrale Financiën Instellingen), Inspectie en auditdiensten zou ook toegankelijk moeten zijn voor genoemde betrokkenen.
- Blijf aangeleverde informatie van instellingen controleren, bijvoorbeeld door een steekproef van een toezichthouder (Inspectie of NVAO, de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie).

#### *Oordelen*

- Helder toezicht kan alleen door duidelijke normen. Ontwikkel duidelijke normen op een aantal kernterreinen, waarover niet te onderhandelen is; denk bijvoorbeeld aan het minimum aan onderwijstijd (in het voortgezet onderwijs 39-40 weken), het aandeel bevoegde leraren, en resultaatnormen als de minimumstandaarden voor taal en rekenen die (90% van de) leerlingen binnen een bepaalde leeftijdsrange bereiken moeten hebben.
- Daarbij geldt het primaat van de wetgever. In het hoger onderwijs is de normstelling nu gedelegeerd. De kenbaarheid en de rechtszekerheden moeten zijn gewaarborgd als zbo's (zelfstandige bestuursorganen) of private instanties beleidsregels of criteria opstellen.

#### *Handhaven*

- Om het doortastend optreden van de Inspectie te bevorderen moet meer variatie komen in het sanctiearsenaal: van waarschuwing (de gele kaart), ultimatum (een resultaatgerichte overeenkomst om voor een bepaalde datum bepaalde verbeteringen verwezenlijkt te hebben) tot uiteindelijk een schoolbewindvoerder en/of sluiting van de instelling. Bij ernstig en langdurig falen van het schoolbestuur (zoals bestuurlijke chaos, financiële malversaties, slechte onderwijsresultaten over een langere periode) of juist acute ernstige problemen moet niet gewacht worden met ingrijpen.

#### *2) Eenvoud van toezicht bevorderen*

Stapelning van toezicht, kwaliteitsborgingsprocedures en instanties lost weinig op. Toevoeging van een nieuwe Onderwijsautoriteit maakt het geheel ook niet duidelijker. Een deel van deze problemen komt door het overhevelen van taken van de Inspectie naar

andere spelers in het veld, zoals een accreditatieorganisatie in het hoger onderwijs en een kwaliteitscentrum examens in de bve-sector. De raad vindt dat de verschillende procedures beter en vooral systematischer met elkaar verbonden moeten zijn en op elkaar moeten aansluiten.

- Intensiveer het toezicht op bestaande waarborgen, zoals de examen- en bewaamheidseisen voor docenten. Het toezicht van de Inspectie kan zich meer richten op een intensivering van het toezicht op de examens voor de lerarenopleidingen. Dit sluit aan op het uitgangspunt dat de overheid als primaire taak heeft goed leerplichtig onderwijs te garanderen; dat begint met de deugdelijkheid van de docent in spé.
- De bewaking van het niveau van de eindexamens in het voortgezet onderwijs moet aan de Inspectie komen.
- Niet méer externe toezichthoudende instanties (geen introductie van een aparte Onderwijsautoriteit), maar laat bestaande toezichtinstanties in het onderwijs beter samenwerken en onderling informatie uitwisselen.

### *3) Inrichting van het toezicht per sector variëren*

In het funderend (leerplichtig) onderwijs is meer toezicht nodig dan in het hoger onderwijs. Wel blijft altijd een externe toezichthouder nodig, die als het moet ingrijpt. Voor het leerplichtig onderwijs is een toezichthouder nodig die echt de scholen ingaat. De bve-sector bevindt zich in een tussenpositie. De omvang en de professionaliteit van de instellingen rechtvaardigt een oriëntatie richting het toezicht in het hoger onderwijs (meer marktwerking, Europese ontwikkelingen). De positie, leeftijd en achtergrond van de deelnemers en de in sommige regio's beperkte keuzevrijheid vereisen echter een blijvende sterke inzet van de Inspectie.

- Bewaak en evalueer ontwikkelingen in de onderwijssectoren. Wat zijn neveneffecten van het terugtrekken van het overheidstoezicht? Is het beoogde doel van meer ruimte voor de professional en de instelling bereikt? Welke gevolgen heeft dit gehad voor de positie van de leerling of student? Betrek hierbij ervaringen die bijvoorbeeld in het hoger onderwijs en de gezondheidszorg zijn opgedaan.

### *Toekomstig toezicht en de instellingen*

Aansluitend bij het advies *Degelijk Onderwijsbestuur* is het verstandig te zoeken naar manieren waarop het interne toezicht versterkt kan worden. Ook voor intern toezicht geldt dat informatie en normstelling wezenlijk zijn. De inspectierapporten vormen een belangrijke bron voor het interne toezicht.

En verder:

- Werk aan doortastend intern toezicht en interne kwaliteitsborging binnen overzichtelijke bundelingen van scholen en besturen. Intercollegiale visitatie, certificering, keurmerkverlening (bijvoorbeeld voor internationale curricula) en (branche)codes kunnen bijdragen aan ontwikkeling van kwaliteitszorg en goed bestuur. Bakken zaken wel af. Adequaat intern toezicht, binnen een instelling of binnen een branche, is afhankelijk van een aantal randvoorwaarden zoals een beperkt aantal instellingen, een hoog professioneel niveau (zowel wat betreft de houding als de systemen) en een effectieve controle door middel van 'naming, shaming and blaming' of concrete sancties (bijvoorbeeld uitstoting uit een brancheorganisatie).

- Wees tegelijkertijd waakzaam voor het te veel optuigen met protocollen, codes en systemen. Het kan precies het tegenovergestelde bereiken van wat bedoeld is: meer regels, minder ruimte voor de professional, minder aandacht voor het primaire proces en minder garantie op goed onderwijs voor ouder, leerling en student.

# 1 Inleiding

Dit advies gaat over de toekomst van het toezicht op het onderwijs. Er is een wens van ouders en instellingen tot meer variëteit, terwijl tegelijkertijd de overheid en de ouders een zekere basiskwaliteit van het onderwijs willen. Scholen moeten ook met elkaar te vergelijken zijn. Het toezicht is in beweging omdat de bestuurlijke inrichting en de regelgeving in het onderwijs door het kabinetsbeleid veranderen. Welke problemen brengen deze dilemma's met zich mee? Wie is straks waarvoor verantwoordelijk?

De aanleiding, de adviesvragen en de opbouw van het advies komen hierna aan de orde.

## 1.1 Aanleiding: andere rol overheid, ander toezicht

### *Betekenis van toezicht*

Toezicht betekent toezien: waken, gadeslaan, oppassen. Bij toezichthouder denken we aan een gezinsvoogd, een stadswacht of de examensurveillant. We worden in de gaten gehouden, maar het is nog vrij vriendelijk. Inspectie klinkt weer strenger: een nauwkeurig onderzoek, meetinstrumenten, officiële rapporten en – als het moet – straf. Dit advies gaat over de toekomst van het toezicht op het onderwijs, van basisschool tot universiteit. Toezicht omvat meer dan alleen de Inspectie, hoewel historisch gezien de Inspectie aan de basis staat van het nationale onderwijsbeleid. Zo had de eerste nationale Schoolwet uit 1801 als belangrijkste opdracht goed schooltoezicht te regelen.

De inspecteur is door de tijd in het hart van het schooltoezicht gebleven, of, zoals de memorie van toelichting op de Lager Onderwijswet 1920 schetst: "Hij moet de algemeene vraagbaak en de man van het krachtig initiatief zijn bij het bevorderen van maatregelen, die de inwendige organisatie der scholen ten doel hebben. Op hem rust de taak om met tact en beleid de onderwijsbelangen in aanraking met onderwijzers, gemeente en schoolbesturen te behartigen [..]".<sup>1</sup>

Inspecteurs in het onderwijs hebben van oudsher een intermediaire, 'aanjagende' rol. De dubbele rol van opziener én 'aanjager' leverde tot voor kort zelden noemenswaardige spanningen op. Er is wel altijd discussie geweest of de Inspectie en het inspectiekader voldoende de vrijheid van richting en inrichting van het bijzonder onderwijs respecteerden. De verkenning *Vaste grond onder de voeten*<sup>2</sup> over artikel 23 van de Grondwet schetst dat ons onderwijssysteem uitgaat van een delicate balans tussen vrijheid en beperking, tussen wat de overheid moet borgen en moet overlaten. De vrijheid van onderwijs omvat de vrijheid van inrichting en de noodzaak om die vrijheid door deugdelijkheidseisen in te perken. Het is voortdurend balanceren op een smalle evenwichtsbalk. De instellingen hebben enerzijds baat bij autonomie, zo min mogelijk toezicht, ander-

zijds wil de overheid en willen de gebruikers de zekerheid dat er goede controle is op de kwaliteit door een onafhankelijke instantie.

#### *Veranderende positie van het toezicht*

De Inspectie heeft gezelschap gekregen van een aantal andere toezichthouders. Zo is er bijvoorbeeld in het hoger onderwijs een NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie) gekomen, instellingen hebben een interne toezichthouder gecreëerd in de vorm van een raad van toezicht, terwijl ook de controle op de kwaliteit van het onderwijs in de eerste plaats een zaak is geworden van zelfevaluatie. Het zelf organiseren van toezicht is een belangrijke beleidslijn geworden, in navolging van algemeen kabinetsbeleid dat verwacht dat burgers en instellingen meer verantwoordelijkheid nemen. “De overheid – vooral de rijksoverheid – is de afgelopen decennia steeds vaker en op steeds meer terreinen beland in de rol van ‘albedil’ die eigenhandig alle kleine en grote problemen in de samenleving moest en ook wilde oplossen. Dat is geleidelijk gebeurd, onder druk van ontwikkelingen en incidenten en steeds ook met goede bedoelingen, maar de overheid heeft daarmee tegelijk het eigen tekortschieten over zichzelf afgeroepen, want almaar meer en gedetailleerdere regels, meer ambtenaren, meer toezichthouders, meer politie en meer rechters is uiteindelijk geen oplossing gebleken”, aldus de kabinetsnota *Rechtsstaat en rechtsorde*.<sup>3</sup> Het kabinet wil daarom minder regelen en meer een beroep doen op de private markt of maatschappelijke instellingen. Dat wat ze als overheid wél regelt moet goed zijn: het publieke belang borgen en voldoen aan de rechtsstatelijke eisen.

#### *Toezichtkoers in het onderwijs*

De minister heeft in de koersdocumenten uiteengezet op welke wijze het toezicht op de scholen moet verlopen. Het ‘toezicht op maat’ van de Inspectie is het vertrekpunt. Als de school transparant is in haar verantwoording en de resultaten op orde zijn, dan is er geen reden voor nader optreden van de overheid (verdiende autonomie). Scholen moeten op de eerste plaats zelf aan de slag: laten zien wat ze doen, wat het oplevert, aan wie ze verantwoording afleggen (aan ouders, maar ook aan een bredere kring van belanghebbers) en hoe ze het regelen (bijvoorbeeld door een raad van toezicht in te stellen). De onlangs uitgebrachte governancebrief sluit hierop aan.

## **1.2 Adviesvragen**

Het advies heeft als doel een bijdrage te leveren aan een landelijke visie op de toekomst van het onderwijstoezicht. De hoofdvraag is dan ook: hoe ziet de toekomst van het toezicht op het onderwijs eruit?

Er zijn drie belangrijke subvragen.<sup>4</sup>

*1) Welke consequenties en wenselijkheden ziet de raad voor het toezicht door de overheid op het onderwijs de komende jaren, gezien de ontwikkelingen in beleid, wet- en regelgeving en in het scholenveld zelf?*

Aandachtspunten voor de minister zijn daarbij:

- de positie van de professional in het bestuurlijk arrangement;
- versterking horizontaal toezicht;
- de rol van toezicht bij een ‘lerende aanpak’;
- de spanning tussen (gestandaardiseerde) toezichtkaders en vernieuwingen;

- verhouding tussen intern en extern toezicht; en
- toezicht op het niveau van het stelsel (meta-toezicht).

2) *Welke concrete stappen moeten er vanuit de rijksoverheid worden gezet om het bovenstaande in praktijk te brengen?*

Het gaat hier om de rol die de overheid zich moet aanmeten bij een lerende aanpak en de consequenties voor toezicht op kwaliteit, rechtmatigheid, doelmatigheid, continuïteit en toegankelijkheid.

3) *Wat is er vanuit het perspectief van de onderwijsinstellingen en hun omgeving voor nodig om het toekomstbeeld van het toezicht in de praktijk te brengen?*

De vraag is hoe de instellingen in positie kunnen worden gebracht gelet op het bovenstaande en hoe een responsief sanctiebeleid, met een breed scala aan interventiemogelijkheden, daaraan kan bijdragen.

### 1.3 Definitie, afbakening, aanpak en leeswijzer van het advies

#### *Definitie van toezicht*

Toezicht is volgens de definitie van de Rekenkamer een drietrapsmodel: informeren, oordelen en interveniëren.<sup>5</sup> Een toezichthouder die bij of krachtens wettelijk voorschrift is belast met de naleving van wettelijke voorschriften, kan de vrijheid van personen, bedrijven en instellingen beperken door het uitoefenen van bepaalde bevoegdheden zoals binnentreden, het vorderen van inlichtingen en het nemen van monsters (artikelen 5:11 en volgende Algemene wet bestuursrecht). Waar toezichthouders dwang mogen uitoefenen op het object van toezicht, spreken we van handhaving. Toezicht is in de eerste plaats gericht op corrigeren, niet op straffen.<sup>6</sup> Toezicht wordt onderscheiden in nalevings-, uitvoerings- en interbestuurlijk toezicht. Voor het onderwijs zijn nalevingstoezicht (toezicht op de naleving van wet- en regelgeving) en uitvoeringstoezicht (toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties) het belangrijkste.

Toezicht kan binnen het onderwijs in verschillende vormen plaatsvinden en uitgeoefend worden op verschillende personen en op verschillende verhoudingen. In strikte zin is toezicht altijd gebaseerd op een gezagsrelatie; 'horizontaal toezicht' bestaat niet.<sup>7</sup> Ook medezeggenschap valt buiten het toezicht. Medezeggenschap gaat over het adviseren over en instemmen met besluiten van het bevoegd gezag.

Toezicht is volgens de raad ook iets anders dan verantwoording afleggen (bieden van inzicht aan relevante anderen over het eigen doen en laten) of interne controle (bijvoorbeeld de jaarrekening door een instellingsaccountant). Over de verschillende vormen en mogelijkheden van horizontale verantwoording zal de raad in 2006 apart adviseren.

Uitgangspunt is dat bestuur en toezicht beide ten dienste staan van goed onderwijs. In dit advies gaat het met name om de vraag naar het waarborgen van goed onderwijs. (Waar)borgen betekent een garantie bieden, zekerheid verschaffen. Toezicht is een belangrijk aspect van een garantie op goed onderwijs, maar dekt niet het hele spectrum. Het advies gaat daarom ook in op andere procedures en instanties die bijdragen aan de borging van de kwaliteit van het onderwijs. Vanuit een dergelijk overzicht kunnen we iets zeggen over de functie en plaats van het toezicht- of inspectieapparaat. Hebben we



in de toekomst nog wel een Inspectie of een toezichthouder namens de overheid nodig? Kunnen andere (private of publiek-private) toezichthouders of waarborgprocedures zoals examens een publieke toezichthouder overbodig maken?

In het advies behandelen we het onderwerp toezicht of borging in verschillende relaties, zowel horizontaal (gelijkwaardig) als verticaal (hiërarchisch). Daarbij is ook een onderscheid gemaakt tussen interne (binnen de instelling) en externe (buiten de instelling) borging.

<b>Figuur 1: Toezichtskwadrant</b>		
	<b>Intern</b>	<b>Extern</b>
<b>Gelijkwaardig (horizontaal)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Collegiale audits</li> <li>▪ Kwaliteitszorg-procedures</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Onderlinge visitatie collega-instellingen</li> <li>▪ Certificering branches</li> <li>▪ Ouders</li> </ul>
<b>Hiërarchisch (verticaal)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Raad van toezicht</li> <li>▪ Bestuur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Minister</li> <li>▪ Inspectie</li> <li>▪ NVAO</li> <li>▪ Examens</li> <li>▪ Bekwaamheidseisen</li> <li>▪ Geschilbeslechers</li> </ul>

Toezicht heeft een functie in het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs, zowel het publiek als het particulier bekostigde. Het advies behandelt daarom naast alle bekostigde onderwijssectoren ook particuliere scholen als Iederwijs en de particuliere opleidingen.

#### *Aanpak*

Om de vragen te beantwoorden is er allereerst een literatuurstudie verricht naar het beleid van de overheid (*Andere overheid*, governance) en naar de praktijk van de Inspectie en NVAO. De situatie bij een aantal buitenlandse inspecties is geïnventariseerd en er is een congres bijgewoond van Duitse en Nederlandse onderwijsinspecteurs. Er zijn gesprekken geweest met de Inspectie en met de NVAO. Ook zijn kamerdebatten bijgewoond over het particulier onderwijs en een gesprek tussen de vaste Kamercommissie en de Inspectie. Met een aantal deskundigen is gesproken over de effecten van inspectietoezicht. Er zijn drie panelgesprekken gehouden met vertegenwoordigers uit de wereld van respectievelijk primair en voortgezet onderwijs, de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) en het hoger onderwijs. Ten slotte is de praktijk van het inspectietoezicht ervaren door een dag mee te lopen met een inspecteur tijdens een bezoek aan een basisschool en tijdens een bezoek aan een roc (regionaal opleidingscentrum).

#### *Leeswijzer*

Hoofdstuk 2 gaat in op de relatie van het toezicht met de actuele bestuurlijke vraagstukken zoals governance. Zowel de algemene kabinetslijn als de specifieke uitwerking voor het onderwijs komen aan de orde. De raad geeft een aantal mogelijke randvoorwaarden voor zelfregulering en zelfhandhaving in het onderwijs.

*Hoofdstuk 3* is een overzicht van de praktijk van het huidige toezicht: de stand van zaken rond de interne en externe borging van de onderwijskwaliteit en het functioneren van het overheidstoezicht. Hoe functioneren scholen onder de WOT (Wet op het onderwijs-toezicht)? Levert zelfevaluatie bijvoorbeeld wat op? Welke knelpunten zijn er op dit moment bij het systeem van accreditatie in het hoger onderwijs?

*Hoofdstuk 4* geeft enkele perspectieven op de toekomstige inrichting van het toezicht. Kunnen alternatieve borgingsprocedures het publieke toezicht vervangen of aanvullen? Zijn veranderingen in de inrichting van de inspectie in het buitenland bruikbaar voor de Nederlandse situatie? Welke criteria moeten we hanteren?

Tot slot bevat *hoofdstuk 5* drie uitgangspunten en concrete, uitgewerkte aanbevelingen voor doortastend toezicht.

## 2 Anders regelen, anders toezicht houden

Instellingen met een maatschappelijke taak zoals scholen, ziekenhuizen en woningbouwverenigingen vormen in Nederland vaak een hybride constructie: ze zijn historisch voortgekomen uit particulier initiatief, hebben veelal een privaatrechtelijke grondslag, maar worden publiek bekostigd. Door een andere manier van regelgeving, door verantwoordelijkheden anders te verdelen en door ander toezicht wil de regering meer ruimte geven aan de maatschappelijke onderneming, de burger en de professional. Dit hoofdstuk gaat in op de uitgangspunten van het kabinet, de minister van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) en de Onderwijsraad bij deze onderwerpen en de mogelijke gevolgen van de voorgestelde veranderingen.

### 2.1 Kabinetsvisie: anders regelen en ander toezicht

#### *Anders regelen door zelfregulering en zorgplichten*

Het kabinet stelt voor om wetgeving meer te gieten in open normen. Een open norm die we nu al kennen in het onderwijs is artikel 23, eerste lid Grondwet: het onderwijs is een voorwerp van aanhoudende zorg der regering. 'Aanhoudende zorg' is een breed op te vatten begrip en die zorg kan in de loop der tijd verschillend door de wetgever worden ingevuld. Het kabinet wil dit soort open normen ook in andere wetten opnemen, in de vorm van zorgplichten. Een zorgplicht geeft in algemene bewoordingen aan de instelling de verantwoordelijkheid om een bepaald belang te behartigen. De wet geeft de doelen aan die de instelling moet bereiken. De instelling moet de wijze waarop zij die doelen wil bereiken in samenwerking met de direct belanghebbenden verder uitwerken. Een zorgplicht geeft een instelling dus ruimte voor gedragsalternatieven, maar is niet vrijblijvend. De wetgever heeft de reikwijdte van de zorgplicht bepaald. De toezichthouder bekijkt of het instellingsbestuur tot een adequate uitwerking van deze wettelijke verplichting is gekomen en of deze gedragslijn ook binnen de instelling wordt nageleefd.

Artikel 10 WPO bevat bijvoorbeeld de plicht van het bevoegd gezag om zorg te dragen voor de kwaliteit van het onderwijs op de school. Onder die zorg wordt in ieder geval verstaan: het uitvoeren van het schoolplan op een zodanige wijze dat "de wettelijke opdrachten voor het onderwijs en de door het bevoegd gezag in het schoolplan opgenomen eigen opdrachten voor het onderwijs worden gerealiseerd".

Hebben partijen de behoefte om meer concrete zaken te regelen, dan moeten ze dat onderling doen. De achterliggende gedachte is dat belanghebbenden zelf de situatie in de praktijk het best kennen. "Een vrijwillige en zelfgemaakte keuze voor bepaalde regels versterkt ook de acceptatie ervan", aldus de nota *Rechtsstaat en rechtsorde* uit 2003.<sup>8</sup> In plaats van centrale regelgeving moet dus meer gebruik worden gemaakt van zelfregu-

lering, zoals nu in CAO's en convenanten en door certificering. Toezicht en handhaving moeten bij voorkeur aansluiten op die zelfregulering en zelfevaluatie. Partijen moeten hun afspraken zelf handhaven of een geschillenregeling in het leven roepen.

Het centrale kader bevat geen 'middelvoorschriften' (het hoe), maar 'doelvoorschriften' (het wat). Instellingen moeten volgens het kabinet niet primair tegenover de overheid verantwoording afleggen, maar tegenover hun directe gebruikers: cliënten, ouders, omwonenden. Centrale wetgeving ondersteunt die gebruikers door voorzieningen zoals openbaarheid van procedures en klachtrecht.

#### *Selectief, slagvaardig, samenwerkend en samenhangend toezicht*

De kaderstellende visie op (overheids)toezicht 2005 van het ministerie van Binnenlandse Zaken (*Minder last, meer effect*) bepleit dat het toezicht drie functies kent: het is de schakel tussen beleid en praktijk, het is een instrument voor de naleving van regels en het geeft informatie aan de burger en de overheid.<sup>9</sup> De overheid moet aan de hand van de informatie van de toezichthouder overwegen of een regel veranderd of afgeschaft moet worden. Ook in deze visie komt het horizontale aspect terug: toezicht is een sluitstuk, het moet in balans zijn met andere instrumenten zoals interne controle en kwaliteitszorgsystemen.

De visie voegt drie nieuwe principes toe, naast de drie bestaande (onafhankelijk, transparant, professioneel) uit 2001.

- *Selectief*. De toezichthouder moet een risicoanalyse maken en bij gerechtvaardigd vertrouwen terugtreden. Hij moet wel transparant maken welke criteria hij hierbij hanteert.
- *Slagvaardig*. Geen papieren handhaving, maar streng als dat moet.
- *Samenwerkend*. Tussen de verschillende inspecties moet meer samengewerkt worden om de administratieve lasten voor de burger te verminderen. Dit zou dan in een 'meerjarenplan' vastgelegd moeten worden.

In de nieuwe situatie zou de overheid er vooral op gericht moeten zijn dat de deskundigheid en onafhankelijkheid van primaire toezichthouders zijn gewaarborgd. Dit betekent niet zonder meer dat de overheid minder toezichthoudende taken zal krijgen, wel dat ze een ander karakter krijgen. Verder wil het kabinet dat geschillen bij voorkeur niet voor de rechter, maar door 'mediation', arbitrage of een geschillencommissie met deskundigen opgelost moeten worden.

In de volgende paragraaf blijkt dat de visie van de minister van OCW hierop aansluit.

## **2.2 Toezichtkoers van de minister van OCW**

### *Toezicht in de koersdocumenten*

De minister heeft in de koersdocumenten uiteengezet op welke wijze het toezicht op de scholen moet verlopen. Het toezicht op maat van de Inspectie is het vertrekpunt. Als de school transparant is in haar verantwoording en de resultaten op orde zijn, dan is er geen reden voor nader optreden van de overheid (verdiende autonomie). Wanneer de Inspectie constateert dat de resultaten niet op orde zijn, zal in overleg met de school en het bestuur indringender worden gekeken naar de oorzaken daarvan. Als onderdeel van

een meer integrale manier van werken zal de Inspectie niet alleen naar de resultaten kijken, maar ook naar de factoren die van invloed zijn op het onvoldoende presteren. De aandacht kan daarbij dan ook uitgaan naar aspecten die de inrichting, organisatie en doelmatigheid betreffen (bedrijfsvoering, functioneren van het bestuur, management en personeel en dergelijke). In deze fase heeft het optreden van de Inspectie vooral een stimulerend – en waar nodig een corrigerend – karakter om de school en het bestuur te bewegen om gericht te werken aan verbetering. Als desondanks uit de verantwoording blijkt dat er sprake is van een blijvend zwak functioneren, zal een bestuurlijk traject worden gestart. Hierin zal de minister van Onderwijs, in samenspraak met het verantwoordelijke bestuur en de school, gerichte afspraken maken ter verbetering van het functioneren van de school. De Inspectie ziet erop toe of deze afspraken van de zijde van het bestuur en de school worden uitgevoerd en tot welk resultaat dit leidt. De afspraken voorzien ook in de consequenties van het uitblijven van de noodzakelijke verbetering. Wanneer deze verbetering niet tot stand komt kan dit, in het belang van de leerlingen, in het uiterste geval leiden tot stopzetting van de bekostiging en daarmee sluiting van de school.

*Koers BVE* stelt dat het interne toezicht en de horizontale (meervoudig publieke) verantwoording moeten worden versterkt, naast de al bestaande verticale verantwoording.<sup>10</sup> De WOT wijst de overheid daarbij de weg: proportioneel toezicht. Dat wil zeggen: meer toezicht waar de kwaliteit en de eigen bewaking daarvan nog niet voldoende zijn en minder toezicht naarmate de geleverde kwaliteit (sbewaking) beter is. Op dit moment is er slechts proportioneel toezicht op de kwaliteit en de doelmatigheid. Het is de bedoeling dit uit te breiden naar de bewaking van de rechtmatigheid: slagen raden van toezicht erin zo goed intern toezicht te houden en slagen instellingen erin zo transparant te verantwoorden dat de Inspectie kleinere steekproeven kan nemen?

#### *Governancebrief*

Er is volgens de minister op dit moment te weinig ruimte voor de professional en de maatschappelijke omgeving is te weinig betrokken. Het scheppen van ruimte en verantwoordelijkheid is een gezamenlijk project ('opdrachtgeverschap') van alle betrokkenen in het onderwijs. Fouten moeten door alle deelnemers opgepakt worden als 'interessant falen', zonder dat deze benadering evenwel ten koste gaat van de belangen van leerlingen en studenten. Als er iets mis gaat, zou eerst moeten worden nagegaan of het een incident of een structureel probleem is. De organisatie zou moeten kunnen leren van zijn fouten.

De governancebrief<sup>11</sup> geeft enkele suggesties voor een ander toezicht in het onderwijs.

- Het uitvoeren van een 'single audit': Cfi (Centrale Financiën Instellingen), Inspectie en auditdienst gaan samen op pad.
- Het maken van een risicoanalyse: inschatting welke scholen zwak zijn en waar dus meer toezicht nodig is.
- Een rol voor brancheorganisaties: zij zouden naast het maken van bestuurlijke afspraken met de minister (beleidsprioriteiten) en het verspreiden van kennis, ook kunnen helpen bij het opstellen van niet-vrijblijvende gedragscodes.
- Toezicht van de overheid op rechtmatigheid en kwaliteit, maar in het kader van de horizontale verantwoording ook op vertrouwenwekkend functioneren van de governance.

- Een responsief sanctiebeleid met uiteindelijk een aanwijzing van de Minister. Responsief betekent: meer mogelijkheden dan de zware sanctie van inhouden van de bekostiging door de Minister.

#### *Toezicht in het wetsontwerp over het hoger onderwijs*

De wetgevingsnotitie *Naar een nieuwe wet op het hoger onderwijs en onderzoek*<sup>12</sup> sluit aan op de ontwikkelingen zoals geschetst in de governancebrief. Een onderdeel van het programma *Bruikbare rechtsorde* is het invoeren van zorgplichten in die nieuwe wet. Een in de wet opgenomen zorgplicht geldt voor de bekostigde instellingen als bekostigingsvoorwaarde. Zorgplichten voor de kwaliteit van het hoger onderwijs, de medezeggenschap en de inrichting van de bestuurlijke organisatie van de instelling zullen in de nieuwe wet in ieder geval gebruikt worden. De precieze formulering van de zorgplichten is nog afhankelijk van andere trajecten. In navolging van het raadsadvies *Degelijk onderwijsbestuur* stelt de notitie dat een effectieve horizontale verantwoording aan de belanghebbenden (meervoudig publieke verantwoording) het verticale toezicht minder bewerkelijk maakt, maar niet vervangt. Het verticale toezicht dient zich in eerste instantie te richten op *output* (prestaties) van de instellingen en de maatschappelijke effecten daarvan; het is geen toezicht op de processen binnen de instellingen. Toezicht richt zich op het rechtmatig verkrijgen en de rechtmatige besteding van publieke middelen en verder de bijdrage aan (in samenspraak met de instellingen) landelijk geformuleerde ambities en beleidsdoelen (resultaten). Hierbij speelt de vormgeving van de prestatieafspraken een belangrijke rol.

De naleving en uitvoering van zorgplichtbepalingen zijn in eerste instantie een zaak van de hoofdrolspelers zelf, aldus de notitie. De instelling zal met de student in overleg moeten gaan over hoe diens belangen beschermd worden. Bij studenten ligt de verantwoordelijkheid zich voldoende in te zetten om hun belangen naar voren te brengen. In het jaarverslag verantwoordt de instelling zich over de invulling van de zorgplichten. Verschillen de partijen van mening over de invulling van een zorgplicht, dan is een interne geschillenbeslechting (met als sluitstuk de rechter) de eerst aangewezen weg. De notitie *Naar een bruikbare rechtsorde voor het hoger onderwijs*<sup>13</sup> stelt voor, belanghebbenden beroepsrecht te geven bij een nieuwe autoriteit of – in navolging van de commissie-Glasz – de Ondernemingskamer.

## **2.3 Andere wetgeving en neveneffecten voor het toezicht**

#### *Zorgplichten vergroten mogelijk cumulatierisico*

De raad sluit niet uit dat het effect van cumulatie van regelingen door de introductie van open normen in de onderwijswetgeving (zorgplichten) wordt versterkt. Zorgplichten kunnen zorgen voor regelverschuiving: de open normen worden – zoals nu al vaak het geval is<sup>14</sup> - ingevuld door beleidsregels van de Inspectie of andere toezichthouders, door (branche)codes en brancheregelingen, door kwaliteitsinstrumenten van adviesbureaus en door uitspraken van geschillen- of klachtencommissies. Dit draagt niet bij aan de verheldering van (juridische) grenzen: wat is verplicht? waar kan ik de normen vinden? wat gebeurt er als ik de 'zorgplicht' niet naleef en wie bepaalt dat? Gelet op de eis van rechtszekerheid en de gevolgen die een niet adequate uitwerking van een zorgplicht voor de bekostiging kan hebben, is het noodzakelijk dat instellingen van tevoren voldoende duidelijkheid hebben over wat voor hen de zorgverplichtingen inhouden.

### *Zorgplichten en effecten op toezicht*

Het rapport *Zorgplichtbepalingen in het primair onderwijs*<sup>15</sup> noemt de volgende risico's van zorgplichten:

- diversiteit in de uitvoering betekent dat de overheid het overzicht verliest;
- het leidt tot een grotere macht van toezichthouders doordat deze zorgplichtbepalingen invullen met beleidsregels;
- het kan leiden tot 'dichtregelen' door betrokkenen om zekerheid te krijgen; en
- procedurele benadering van instellingen om zodoende aan te tonen dat aan de inspanningsplicht is voldaan.

De betrokkenheid van de individuele instelling, de professional en de leerling/ouder zal onder druk komen te staan als zorgplichten en zelfregulering zich voornamelijk vertalen in meer regulering door rapportages en planverplichtingen.

Voor het toezicht kunnen zorgplichten dus tweërlei effect hebben. Enerzijds kan de toezichthouder meer macht krijgen bij de invulling van de globale zorgplicht. Anderzijds kan het toezicht houden of handhaven bemoeilijkt worden als instellingen nadrukkelijk de vrijheid hebben om de normen gevarieerd in te vullen. Vergelijking van instellingen wordt dan moeilijker.

## **2.4 Raadsvisie op toezicht en borging van publiek belang**

*Taken centrale overheid: in stand houden sterke instituties en samenhang*

Op het eerste gezicht lijkt er sprake van een gezamenlijk project van management, bestuur, ouder, leerling en (professionele) docent: allemaal streven ze naar goed onderwijs. Toch kan het in de uitvoering en uitwerking tot botsingen komen tussen de professional en de ouder, de ouder en de instelling, de instelling en de professional; bijvoorbeeld rondom de keuze voor een vier- of vijfdaagse schoolweek.

De raad vindt dat in een versplinterde samenleving met veel belangentegenstellingen – waar bij uitstek het onderwijs steeds meer een speelveld is met verschillende partijen – er een 'aanhoudende zorg' van de overheid moet zijn voor het onderwijs. De overheid kan en moet niet alles regelen, er is immers vrijheid van onderwijs en de vrijheid van de professionele beroepsbeoefenaar. Tegelijkertijd moet die vrijheid begrensd worden door een krachtige toezichthouder namens de overheid. Krachtig betekent hier: met het vermogen om een beperkte set van regels behoorlijk en doorzichtig af te dwingen.<sup>16</sup>

Mertens<sup>17</sup> stelt dat door maatregelen gericht op divergentie, decentralisatie en variatie de samenhang binnen het stelsel verloren kan gaan. Divergentie is volgens hem niet de doelstelling, maar convergentie. Wanneer het wettelijk kader ruimer wordt door de invoering van zorgplichten en algemenere toezichtkaders, zal de interpretatieruimte van de instelling toenemen. Primaire taak van de overheid is niet (het stimuleren van) variëteit; dat is de taak van het particulier initiatief. Variëteit en individueel maatwerk zijn mooie ambities, maar deze moeten wel te organiseren zijn. Dit zal per instelling verschillen: scholen variëren in identiteit, ambitie, mate van ontwikkeling van professionaliteit en teamsamenstelling. Variëteit is dus geen principe; het is een gegeven, geen school is hetzelfde.

Variëteit in het stelsel betekent feitelijk de mogelijkheid om eigen keuzes te maken binnen de grenzen van de wet. Het kan ook het kiezen van nieuwe wegen betekenen. De wettelijke regelingen moeten dus niet vernieuwing belemmeren. De Experimentenwet biedt op dit moment al ruimte. Scholen kunnen ontheffing krijgen van bepaalde wettelijke verplichtingen bij onderwijskundige experimenten. De variëteit of vernieuwing is verder verankerd in de Grondwet in de vorm van vrijheid van inrichting, richting en stichting (bijvoorbeeld door particulier onderwijs). In de praktijk is de variëteit of vernieuwing misschien beperkt door zaken als het beperkte aantal uitgeverijen in het onderwijs, onvoldoende middelen of onvoldoende competenties. In hoeverre het toezicht een belemmering vormt voor de variëteit in het onderwijs, komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

#### *Borging publieke belangen*

In het advies *Stand van educatief Nederland*<sup>18</sup> heeft de raad nogmaals naar voren gebracht welke vijf criteria een rol spelen bij het handelen van de minister: kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid, keuzevrijheid en sociale cohesie.

- *Kwaliteit.* Is het onderwijs van voldoende kwaliteit, zowel in de zin van interne kwaliteit (inhoud en niveau) als in de zin van externe kwaliteit (responsiviteit)?
- *Toegankelijkheid.* Is het onderwijs in al zijn onderdelen toegankelijk voor alle lerenden, in dezelfde mate en zonder drempels?
- *Doelmatigheid.* Is het onderwijs doelmatig en efficiënt als we kijken naar de verhouding tussen input, proces, opbrengst en context?
- *Keuzevrijheid.* Hebben (ouders van) lerenden voldoende mogelijkheden om eigen keuzes te maken? Hebben lerenden voldoende ontplooiingsmogelijkheden?
- *Sociale cohesie.* Draagt het onderwijs bij aan sociale samenhang?

In dit advies beziet de raad met name de rol van het toezicht op de kwaliteit.

#### *Maatvoering van het toezicht*

De raad onderschrijft de inhoudelijke doelstellingen van de governancebrief en de lijn van het kabinet: betrokkenen moeten actief leren meedenken over oplossingen en niet bij elk incident de blik richten op de overheid. Dit betekent dat het systeem op een slimme manier verantwoordelijkheid moet uitlokken bij burgers en instellingen.

Voordat we aanbevelingen doen over wie wat (op welke termijn) kan doen als het gaat om toezicht en borging van kwaliteit, bekijken we eerst de stand van de praktijk van de zelfevaluatie en -regulering en de rol van de traditionele toezichthouders zoals de Minister, de Inspectie en de NVAO.

Op basis van deze tussenstand beschrijft hoofdstuk 4 vervolgens wie of wat in de (nabije) toekomst bij de borging van de kwaliteit van het onderwijs een rol kunnen spelen.



### 3 Toezicht in de praktijk

Dit hoofdstuk gaat over de praktijk van het onderwijstoezicht.<sup>19</sup> In het primair en voortgezet onderwijs is zelfevaluatie nog volop in ontwikkeling. Het toezichtkader van de Inspectie is veelal leidend, mede omdat inspectieoordelen openbaar zijn. Sommige instellingen met een afwijkend programma vinden het kader juist weer te beperkend en te dwingend. In de bve-sector vindt men dat de organisatie van het toezicht niet correspondeert met de omvang en professionaliteit van de instellingen. In het hoger onderwijs is het uitbesteden van kwaliteitstoetsing van opleidingen niet zonder neveneffecten. De verschillen in ontwikkeling binnen sectoren en tussen instellingen vragen om een gedifferentieerde inrichting van het toezicht.

#### 3.1 Toezichtpraktijk in het primair en voortgezet onderwijs

In deze paragraaf gaat het om de wisselwerking tussen de gelijkwaardige interne kwaliteitsborging (zelfevaluatie) en de hiërarchisch externe borging (Inspectie en minister)

Figuur 2: Toezichtskwadrant		
	Intern	Extern
<b>Gelijkwaardig (horizontaal)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Collegiale audits</li> <li>▪ <i>Kwaliteitszorg-procedures</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Onderlinge visitatie collega-instellingen</li> <li>▪ Certificering branches</li> <li>▪ Ouders</li> </ul>
<b>Hiërarchisch (verticaal)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Raad van toezicht</li> <li>▪ Bestuur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Minister</i></li> <li>▪ <i>Inspectie</i></li> <li>▪ NVAO</li> <li>▪ Examens</li> <li>▪ Bekwaamheidseisen</li> <li>▪ Geschilbeslechers</li> </ul>

Op dit moment hanteert de Inspectie als basiseisen voor een school<sup>20</sup>:

- De kwaliteit van het leerstofaanbod is dekkend voor de kerndoelen bij Nederlandse taal en rekenen en wordt aan nagenoeg alle leerlingen aangeboden tot en met het niveau van groep 8.
- De leraren geven duidelijk uitleg, houden leerlingen bij de les en organiseren het onderwijsleerproces doelmatig.
- De kwaliteit van de leerlingenzorg is zodanig dat de ontwikkeling en de vooruitgang van de leerlingen systematisch worden gevolgd en dat voor de zorgleerlingen handelingsplannen zijn opgesteld.

- De gemiddelde schoolscore op de toets aan het eind van de basisschool ligt de laatste drie jaren ten minste op het niveau dat verwacht mag worden op grond van de samenstelling van de leerlingenpopulatie.

### *Inspectiepraktijk*

Over de inspectiebezoeken die sinds de invoering van de WOT hebben plaatsgevonden zijn de schooldirecties in het basis- en voortgezet onderwijs behoorlijk tevreden, al leeft volgens sommigen de WOT nog helemaal niet bij de gemiddelde schoolleider.<sup>21</sup> Het speciaal onderwijs is minder tevreden, omdat directies vinden dat de Inspectie onvoldoende begrip heeft voor de specifieke situatie in hun sector. Ditzelfde geluid is te horen onder vertegenwoordigers van praktijkscholen.<sup>22</sup>

Het oordeel van directeuren in het basis- en voortgezet onderwijs over het waarderingskader is gemiddeld genomen gematigd positief.<sup>23</sup> De meeste schoolleiders vinden niet dat het waarderingskader hen afremt in hun schoolontwikkeling en het maken van eigen keuzes. Van de schoolbesturen vindt echter 35% dat het toezichtkader te weinig rekening houdt met de omstandigheden van de school.<sup>24</sup> Traditionele vernieuwingsscholen en scholen van kleine richtingen zijn het meest ontevreden over het waarderingskader. Het waarderingskader is volgens critici uit deze hoek te veel afgestemd op de doorsneeschool en sluit niet aan op de grote variëteit die het onderwijsveld in Nederland kent. Achter het waarderingskader zit volgens hen een pedagogische keuze. Daar komt bij dat de inspecteur onverholven of tussen de regels door andere voorkeuren heeft dan deze scholen.<sup>25</sup> Op haar beurt vindt de Inspectie dat scholen voor neutraal bijzonder onderwijs, waartoe veel van de traditionele vernieuwingsscholen behoren, gemiddeld minder resultaatgericht werken en minder vaak beschikken over betrouwbare opbrengstgegevens op groeps- en schoolniveau dan andere scholen<sup>26</sup>, mede omdat veel van deze scholen landelijk genormeerde toetsen in strijd vinden met hun uitgangspunten.<sup>27</sup>

Het nieuwe Toezichtkader primair onderwijs, dat vanaf 1 augustus 2005 in werking is getreden, houdt meer rekening met variëteit dan voorheen. Als scholen van mening zijn dat het kader niet volledig van toepassing is op hun specifieke situatie of schoolconcept, hanteert de Inspectie het principe van 'pas toe of leg uit'. Als scholen duidelijk eigen keuzes maken, deze kunnen onderbouwen en zich verantwoorden over het resultaat, neemt de Inspectie dit in haar toezicht mee.<sup>28</sup> Er zijn echter ook scholen die sterk lijken te steunen op het inspectiekader en het bezoek van de inspecteur. Soms kan het inspectiebezoek gebruikt worden om door de schoolleiding gewenste veranderingen door te voeren. De te verschijnen dissertatie van Ehren (2006) geeft inzicht in de verschillende werkwijzen die inspecteurs hanteren.

“De school beschikt bijvoorbeeld niet over een landelijk genormeerde eindtoets, terwijl dat volgens de inspectie-indicatoren wel zou moeten. Omdat de school echter net een ander toetsstelsel aan het invoeren is, adviseert de inspecteur om dit eerst goed in te voeren, alvorens de overstap naar een landelijk genormeerde toets te maken. De interim-directeur vraagt de inspecteur om dit punt in het rapport te zetten, en naar het team te communiceren, om verdere discussie hierover met het team te voorkomen.”

Bron: Ehren, 2006

Het waarderingskader voldoet volgens schooldirecteuren redelijk als instrument voor schooldiagnose en voor het afleggen van verantwoording, maar wat minder als eerlijk

en objectief middel om een school te beoordelen. Uit het onderzoek van Ehren blijkt dat scholen behoefte hebben aan duidelijkheid over wat moet (de deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden) en wat optioneel is.

Uit onderzoek blijkt dat de interne consistentie behoorlijk groot is: inspecteurs komen in gelijke gevallen tot gelijke oordelen.<sup>29</sup> Er zijn wel verschillen tussen sturende en terughoudende inspecteurs, maar dat maakt voor de beoordeling weinig uit.<sup>30</sup> De enige uitzondering hierop is het oordeel over toetsing: hierover oordelen sturende inspecteurs iets strenger. Er is wel een verschil in beleving bij de scholen zelf. Scholen geven de voorkeur aan inspecteurs die hun methoden toelichten, die feedback over positieve en negatieve zaken geven, die tijdens het bezoek informeel met leraren en anderen een praatje maken. Inspecteurs die zich star opstellen kunnen op minder sympathie rekenen. Twee voorbeelden laten deze verschillen zien.

“De school, en vooral de directeur, kijkt uit naar het inspectiebezoek. Een aantal jaar geleden heeft de directeur al eens een inspectiebezoek aangevraagd als nulmeting voor het verbetertraject dat nu bijna is afgerond. De school is benieuwd naar ‘hoe ze het doen’. Over de inspecteur hebben ze al positieve verhalen gehoord: ‘hij merkt dingen op waar je het mee eens of niet mee eens kunt zijn, maar je kunt in ieder geval aangeven waar je het niet mee eens bent’. De school hoopt dan ook op een goed gesprek en op tips voor verdere verbetering. (...) De directeur is erg positief over het bezoek: ‘het was geweldig; het was echt heel leuk’. De inspecteur heeft, volgens de directeur, meegedacht over oorzaken van zwakke punten (zoals de lage opbrengsten) en mogelijke verbeteringen, en heeft suggesties gegeven die volgens de directeur ‘gelijk opgepakt kunnen worden’.”

*Bron: Ehren, 2006*

“Het inspectiebezoek verloopt niet onverdeeld positief. Gesprekken met de directeur hebben op sommige momenten een ‘welles-nietes’ karakter, wanneer de inspecteur bepaalde uitleg of informatie van de directeur in twijfel trekt. (...) Team en bovenschools directeur verweren zich met tegenargumenten, door te zeggen dat bepaalde verbeteringen al worden doorgevoerd, of waarom ze het niet eens zijn met bepaalde opmerkingen. Er ontstaat grote verontwaardiging wanneer de inspecteur opmerkt: ‘het zou voor jullie kwaliteitszorg goed zijn als ouders wat kritischer waren’ en ‘wat ik vind is dat jullie niet kritisch genoeg zijn op jezelf. (...) Ik zeg alleen maar dat jullie het risico lopen om in te dutten.’”

*Bron: Ehren, 2006*

Opvallend is dat scholen eerder willen worden beoordeeld op proceskenmerken als zorg en begeleiding en klimaat in de groep, dan op aspecten als leertijd en opbrengsten.<sup>31</sup> Een mogelijk probleem daarbij is dat een sterke gerichtheid op de proceskant het zicht op een goede vergelijkbaarheid van de opbrengsten tussen scholen onderling bemoeilijkt. Volgens het ministerie is onderlinge vergelijkbaarheid van groot belang: het geeft de mogelijkheid aan betrokkenen om de onderwijsinstelling kritisch te volgen en ter verantwoording te roepen.<sup>32</sup> Critici zijn het hier niet mee eens. Zij vinden dat niet zozeer de vergelijkbaarheid met andere scholen benadrukt moet worden, maar veel meer de eigen ontwikkeling van de school door de jaren heen, dus een vergelijking met zichzelf.<sup>33</sup>

### *Stimulerend en proportioneel toezicht verenigbaar?*

De WOT regelt dat de Inspectie niet alleen controleert of de school handelt volgens de wettelijke bekostigingsvoorwaarden, maar ook dat zij een inhoudelijk oordeel uitspreekt over de onderwijskwaliteit op aspecten als het onderwijsleerproces, het schoolklimaat, de leeropbrengsten en de kwaliteit van de leerlingenzorg. Het toezicht moet prikkelen tot de invoering van goede vormen van kwaliteitszorg en tot permanente verbetering van de kwaliteit. Het toezicht moet dus niet alleen controlerend, maar ook stimulerend zijn. Maar tegelijkertijd mag het toezicht weer niet 'onnodig sturend' zijn.<sup>34</sup> Tussen deze twee uitgangspunten kan dus een spanningsveld ontstaan. Het is volgens sommigen zelfs de vraag of de Inspectie wel een stimulerende rol kán hebben.<sup>35</sup> Sommigen spreken over de vicieuze cirkel van de 'toezichtgevangenis'.<sup>36</sup> Inspectie en scholen houden elkaar gevangen in de relatie die ze altijd al met elkaar hadden. De scholen voelen zich het veiligst als ze zich 'inspectiegericht' gedragen, zich aan de waarderingskaders houden en op grond daarvan kunnen rekenen op een positief inspectieoordeel. Ze bevestigen daarmee de Inspectie in de werkwijze die tot nu toe gebruikelijk was, zeker als de kwaliteit van de aangeleverde zelfevaluaties matig is en de Inspectie eerder last dan lust bezorgt.<sup>37</sup> Vertegenwoordigers uit het onderwijsveld zijn van mening dat scholen zich te veel richten op wat de Inspectie positief waardeert en te weinig eigen keuzes durven te maken. Het bezoek en rapport van de Inspectie hebben nu te veel het karakter van een prettig en gratis advies.<sup>38</sup>

### *Stand van zaken met betrekking tot zelfevaluatie*

De WOT hanteert het uitgangspunt van proportioneel toezicht. Het toezicht is afhankelijk van de opbrengsten en de aangetroffen kwaliteit van de kwaliteitszorg. Volgens onderzochte scholen komt dit beginsel nog niet echt uit de verf, mede omdat het eigenlijk nog te vroeg is om er iets over te zeggen.<sup>39</sup> De inspectiebezoeken die na de inwerkingtreding van de WOT zijn gehouden, hebben het karakter van een nulmeting. Een oorzaak zou kunnen zijn dat de zelfevaluaties van scholen naar het oordeel van de Inspectie nog te weinig betrouwbaar en valide zijn. Scholen schatten hun prestaties vaak positiever in dan dat de Inspectie ze beoordeelt. In Nederland heeft slechts 50 tot 60% van de scholen voor primair en voortgezet onderwijs een acceptabel systeem van kwaliteitszorg, waarvan nog niet de helft aan alle vereisten voldoet.<sup>40</sup> Van de scholen die wel een goed systeem hebben (30% in het primair, 20% in het voortgezet onderwijs) stelt slechts 5% zo'n zelfevaluatie aan de Inspectie beschikbaar. En daarbij is de bruikbaarheid dan ook nog vaak gering, omdat deze niet aan methodologische eisen voldoet en niet dekkend genoeg is voor het waarderingskader van de Inspectie.<sup>41</sup> Veel scholen worstelen met de vraag waarom en voor wie ze nu eigenlijk die zelfevaluatie uitvoeren. Gaat het om verantwoording of schoolontwikkeling? Voor zichzelf, ouders, leerlingen, het schoolbestuur of de Inspectie?

Uit het jaarverslag over 2004 van Q\*Primair blijkt, dat van de bijna duizend onderzochte scholen volgens eigen zeggen 70% streefdoelen geformuleerd heeft voor het onderwijsleerproces en de opbrengsten daarvan. De Inspectie vindt dat slechts 43% dit heeft gedaan. Afgaande op de eigen opgave van de scholen, past 84% het plannen van een verbetertraject op basis van een kwaliteitsbepaling toe; volgens de Inspectie doet 65% dat. Driekwart van de scholen zegt dat ze informatie verschaft over de gerealiseerde onderwijskwaliteit aan in ieder geval ouders, bestuur en personeel. Ook dit percentage is beduidend hoger dan volgens de Inspectie: 40%.

Zelfevaluaties spelen in theorie een belangrijke rol bij het verkrijgen van proportioneel toezicht, maar er zijn dus grote verschillen in de mate waarin scholen werk maken van deze zelfevaluatie. Dit hangt weer samen met de grote variëteit wat betreft de stand van zaken van kwaliteitszorg.<sup>42</sup> Bovendien vragen met name wetenschappers zich af of een zelfevaluatie als basis voor proportioneel toezicht wel een haalbare kaart is.<sup>43</sup> Het is zelfs de vraag of een directe relatie tussen de zelfevaluatie en het proportioneel toezicht wel wenselijk is. Scholen stemmen hun zelfevaluatie – voor zover ze er al een uitvoeren – nu erg af op het waarderingskader van de Inspectie. Veel instrumenten die in omloop zijn om zelfevaluaties uit te voeren zijn gebaseerd op het waarderingskader, terwijl een goede zelfevaluatie naar de mening van de raad juist bedoeld zou moeten zijn om de eigen kwaliteitszorg van de school te verbeteren. Het is heel goed mogelijk dat een school zaken wil onderzoeken waarin de Inspectie helemaal niet geïnteresseerd is, maar die voor de schoolontwikkeling wel van belang zijn. Sommige scholen hebben minder moeite met deze combinatie.

“Schoolontwikkeling en verantwoording gaan samen op. Kwaliteitszorg is: je steeds afvragen waarom je iets doet, of je de goede dingen doet en de dingen goed doet. Daar word je als school wijzer van. Je ziet waar je tekortschiet en daar kun je op sturen. Je expliciteert waar je naartoe wilt, op welke punten je sterker wilt worden en wat je doet om dat te bereiken. Daar zit tevens een stuk verantwoording in.”

Bron: Van Vonderen, 2005<sup>44</sup>

#### *Zwakke en onderwijskansenscholen*

Een klein gedeelte (in het schooljaar 2003-2004 ging het om 34 basisscholen van de in dat jaar onderzochte 2.068 scholen, oftewel 1,6 %) geldt als zeer zwak. Dit betekent dat de opbrengsten de laatste drie jaar duidelijk onder het niveau liggen dat gezien de samenstelling van de leerlingenpopulatie verwacht mag worden, én er van de kwaliteitsaspecten leerstofaanbod, onderwijsleerproces, en zorg en begeleiding ten minste twee onvoldoende zijn. Zeer zwakke scholen moeten een verbeterplan opstellen en de Inspectie houdt in principe twee jaar extra intensief toezicht. Deze periode van geïntensiverd toezicht wordt afgesloten met een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering.<sup>45</sup> Wanneer ook na deze periode de kwaliteit nog niet op peil is en er op korte termijn geen kans op verbetering is, meldt de Inspectie dat aan de minister en wordt een zogenoemd bestuurlijk natraject in werking gezet.<sup>46</sup> Ook wanneer door bijzondere omstandigheden of incidenten de kwaliteit van de school zeer zwak is of al bij voorbaat geconstateerd wordt dat verbetering binnen twee jaar niet haalbaar is, kan de Inspectie dit melden. Gezien het feit dat de groep zeer zwakke scholen een veranderlijke categorie is, is de verwachting dat slechts een enkele school onder het bestuurlijk natraject zal vallen. De afspraken tussen Inspectie en ministerie zijn uitgewerkt in een protocol. Het traject sluit aan op de eigen verantwoordelijkheid van het schoolbestuur voor het oplossen van de problemen. Ook mogen besturen-, schoolleiders- en vakorganisaties betrokken worden bij het ondersteunen van hun leden. In het uiterste geval kan de minister de bekostiging stopzetten.

Scholen die een zwak periodiek kwaliteitsoordeel (PKO) hebben gekregen, zijn negatiever in hun oordeel over het PKO dan de overige scholen. Deze scholen zijn met name minder tevreden over de stimulerende werking van het PKO voor hun eigen kwaliteitszorg, de eigen inbreng die zij hebben in het onderzoek en het beeld dat het rapport schetst

van hun school.<sup>47</sup> Toch blijkt uit onderzoek dat met name zwakke scholen profiteren van inspectietoezicht. Hun resultaten verbeteren aanzienlijk.<sup>48</sup> Een actieve bemoeienis van de Inspectie met zwakke scholen lijkt dan ook op zijn plaats. Het onderwijsveld onderzoekt de mogelijkheden om een Protocol zwak presterende scholen op te stellen, waarbij scholen en besturen zelf tijdig signalen krijgen en actie kunnen ondernemen wanneer de kwaliteit gevaar loopt.<sup>49</sup>

Bij het traject van de onderwijskansenscholen heeft de Inspectie een sterk adviserende rol gespeeld. Van 2000 tot 2005 is een groot aantal zwak functionerende scholen aangewezen als onderwijskansenschool. Het toezicht op onderwijskansenscholen was een toezicht onder bijzondere omstandigheden, omdat de activiteiten van de Inspectie onderdeel waren van een bestuurlijke afspraak tussen Rijk en betrokken gemeenten. Deze extra activiteiten bestonden uit:

- het beschikbaar stellen aan gemeenten van gegevens uit het toezicht (rapportages) over scholen voor het primair en secundair onderwijs, die actueel waren op het moment van selecteren van de onderwijskansenscholen;
- het op verzoek van gemeenten en schoolbesturen adviseren over de schoolontwikkelingsplannen van de onderwijskansenscholen;
- het adviseren van het ministerie over aanvragen van gemeenten die meer kosten dan het subsidiebedrag voor de uitvoering van schoolontwikkelingsplannen;
- het informeren van gemeenten, scholen en schoolbesturen over de ontwikkelingen in de kwaliteit van het onderwijs op onderwijskansenscholen op landelijk en gemeentelijk niveau; en
- het participeren in het Expertisenetwerk onderwijskansen.

De Inspectie stelde zich op de hoogte van de effecten van het schoolontwikkelingsplan, waarbij het toezichttraject werd afgesloten met een nieuw inspectie-onderzoek. Daarvoor gebruikte de Inspectie onderdelen uit het beschikbare kader, waarbij aspecten als taalonderwijs, zorgsysteem, leerlingbegeleiding en opbrengsten aan de orde kwamen.

De actieve bemoeienis van de Inspectie met onderwijskansenscholen lijkt wel resultaat te hebben gehad, want uit het *Onderwijsverslag 2003/2004* van de Inspectie komt naar voren dat er sterke verbeteringen zichtbaar zijn op deze scholen. In een korte periode van drie of vier jaar hebben de onderwijskansenscholen zich ontwikkeld van kwetsbare en vaak zwakke scholen tot scholen die in veel opzichten nog maar weinig verschillen van andere scholen met een vergelijkbaar aantal achterstandsleerlingen. De Inspectie schrijft deze ontwikkeling toe aan het feit dat de scholen de mogelijkheid hebben gekregen op basis van de eigen uitgangssituatie en de eigen prioriteiten een integraal ontwikkelingsplan op te stellen en uit te voeren. De kernbegrippen in de werkwijze zijn: integrale aanpak en samenhang tussen vernieuwingen; resultaatgericht en schoolspecifiek werken volgens een plan; gerichtheid op duurzame veranderingen; en zelfsturing.<sup>50</sup>

### **3.2 Toezichtpraktijk in de bve-sector**

#### *Inspectiepraktijk*

In de bve-sector heeft de Inspectie toezicht op in totaal 137 bekostigde en niet-bekostigde instellingen. Onder de bekostigde instellingen vallen de roc's, de vakscholen en de aoc's (agrarische opleidingen centra). Voor de bve-sector zijn in de WOT geen aspecten

ten van kwaliteit opgenomen, omdat de voor deze sector geldende WEB (Wet educatie en beroepsonderwijs) de instellingen een aantal wettelijke opdrachten geeft, gekoppeld aan een grote mate van autonomie.<sup>51</sup> Het toezicht van de Inspectie richt zich daarom vooral op de manier waarop de instellingen de opdrachten uit de WEB uitvoeren, welke kwaliteitsdoelen zij zich daarbij stellen en of die op een aanvaardbaar niveau worden gerealiseerd. Concreet gaat het om aspecten als bijvoorbeeld kwaliteitsborging en -verbetering, toegankelijkheid, studeerbaarheid van het programma, omgang met deelnemers en opleidingsresultaten. Bij sommige aspecten oordeelt de Inspectie zowel op het niveau van de instelling als op het niveau van de afzonderlijke opleidingen en sectoren. Het inspectieoordeel over de andere kwaliteitsaspecten heeft alleen betrekking op de afzonderlijke opleidingen en sectoren. Per kwaliteitsaspect wordt een beslisregel gehanteerd door de Inspectie, die leidt tot een oordeel onvoldoende, voldoende of goed. Het toezichtkader bevat per kwaliteitsaspect weer indicatoren voor de kwalificatie voldoende. Van eindbeoordelingen op opleidingsniveau, zoals voorheen gebruikelijk, is in principe geen sprake meer; behalve wanneer de Inspectie een redelijk vermoeden heeft van ernstig tekortschietende kwaliteit, want dan vindt een nader onderzoek plaats op opleidingsniveau.

De organisatie van het toezicht op de bve-sector neemt volgens betrokkenen een wat schimmige positie in tussen de uitgangspunten van het funderend onderwijs en die van het hoger onderwijs. Zelf zouden zij veel liever een systeem hebben vergelijkbaar met dat van het hoger onderwijs.

“Dit systeem is geen afspiegeling van de mate van volwassenheid waar we als bve-sector in zitten. We zijn grote, zelfstandige instellingen die volledig verantwoordelijk zijn voor kwaliteitsborging. Het systeem van hoger onderwijs past beter bij bve dan het kader van de WOT voor primair en voortgezet onderwijs. Niet door het model van het hoger onderwijs klakkeloos te kopiëren, maar door een systeem te ontwikkelen dat bij omvang en karakter van het bve past.”

*Uitspraak paneeldeelner bve*

De bve-sector accepteert het waarderingskader als een gegeven.<sup>52</sup> Wel vindt 20% dat het inspectietoezicht te sterk de schoolontwikkeling domineert. Eveneens 20% vindt dat de voorbereiding van het inspectiebezoek te veel tijd kost.<sup>53</sup> Dit komt ook omdat de bve-sector met erg veel toezichthouders te maken heeft en de zaken niet goed op elkaar zijn afgestemd. Gegevens moeten steeds opnieuw worden aangeleverd.

“We hebben veel toezichthouders, zo’n tien. Daarom hebben we een speciale afdeling audit & control ingesteld om dat in goede banen te leiden. We zitten met een afstemmingsvraagstuk. De komst van toezichthouders als inspectie doorkruist vaak de bedrijfsvoering en onze eigen kwaliteitscyclus.”

*Uitspraak paneeldeelner bve*

Op uitvoeringsniveau zijn er volgens de betrokkenen toch nog veel inspecteurs die ‘klas-siek’ denken, met veel aandacht voor het detailniveau. Dat is een discrepantie met wat het beleid officieel beoogt, namelijk proportioneel handelen.

“Dan komen er achttien inspecteurs langs die drie of vier dagen de hele opleiding bekijken. Daar volgt een wat harde, dwangmatige opstelling uit waar ik zorgen over heb. Dat zijn faseringsverschillen die uiteindelijk tot ophef leiden bij ons personeel. Het moet wel gaan over zaken die er ook voor ons toe doen.”

*Uitspraak paneeldeelner bve*

Het onderzoek van Emmelot, Karsten, Ledoux en Vermeulen geeft aan dat er binnen de bve-sector onduidelijkheid bestaat over de interpretatie van begrippen door de Inspectie. Het systeem van eenheid van toezicht stuit op bezwaren: het oordeel over enkele opleidingen ‘besmet’ de hele instelling. De minister vindt dat het niet anders kan; de sturing van de kwaliteit van de opleiding vindt immers via de instelling plaats. De Inspectie ondervangt het probleem door grotere opleidingen te bezoeken en overleg te voeren met de instelling over de keuze van de eenheden.<sup>54</sup>

Overigens vindt net als in het funderend onderwijs een aantal betrokkenen de kennis van de inspecteurs zeer waardevol. “Het zijn toch goed opgeleide mensen. Wij zijn heel grote instellingen die gratis advies krijgen.” “Het is een kritische spiegel die je voorgehouden wordt en waar je veel voordeel van hebt.”

*Uitspraak paneeldeelner bve*

### *Educatie*

De Inspectie houdt conform de WEB ook toezicht op educatie voor volwassenen (Nederlands als tweede taal). Onder het toezicht vallen ook de activiteiten in het kader van de Wet inburgering nieuwkomers. Er is toezicht bij bekostigde instellingen op de kwaliteit van het onderwijs dat wordt verzorgd, dus ook educatie. Bij niet-bekostigde instellingen is er alleen toezicht op in het CREBO (Centraal Register Beroeps Opleidingen) opgenomen opleidingen. Volgens de Inspectie is er nog veel onduidelijkheid over het toekomstig toezicht op de educatie, samenhangend met de introductie van de vrije markt. Voor de toekomst gaat de Inspectie ervan uit dat het toezicht op het educatieaanbod in roc's gehandhaafd blijft voor het deel dat door gemeenten wordt aanbesteed. Dit zou ook kunnen gelden voor het niet-bekostigd onderwijs (voortgezet onderwijs en educatie). Als wordt aanbesteed door gemeenten bij overige instellingen, heeft de Inspectie daarop nu geen toezicht. Het is onbekend of er in de toekomst sprake zal zijn van toezicht (hoe, wat en door wie), of er sprake is van enig borgingssysteem en of dat er zal komen. Ook zal de minister van OCW van de Inspectie geen volledig beeld meer kunnen krijgen van de stand van zaken met betrekking tot educatie. Het overhevelen van budget naar de brede doeluitkering zal gelijk met de nieuwe Wet inburgering nieuwkomers gebeuren, dat wordt waarschijnlijk medio 2006. Over het overgangstraject is nog geen duidelijkheid.

### *Overige toezichtpraktijken*

Ook met gemeenten worden afspraken gemaakt. Zij fungeren als opdrachtgever. Deze afspraken kunnen soms in tegenspraak zijn met de eisen die de Inspectie stelt aan het



onderwijs. Met name particuliere bedrijfsopleidingen vinden dat ‘de markt’ nog wat te zwak vertegenwoordigd is wat betreft verantwoording. Deze horizontale verantwoording in de richting van belanghebbenden zou volgens de bve-instellingen meer leidraad moeten zijn in de waarderingskaders en indicatoren van de Inspectie.

“We hebben overeenkomsten met gemeenten voor bepaalde opleidingen die helemaal niet in de landelijke kwalificatiestructuur voorkomen. Met een aantal opleidingen zitten wij onder niveau 1. Dat levert dus geen landelijk rendement op, maar het is wel een afspraak met de gemeente dat we deze groep bedienen. De gemeente is tevreden als opdrachtgever over de resultaten, maar het lage rendement komt dan in het inspectietoezicht als negatief punt ter sprake.”

*Uitspraak paneeldeelner bve*

Ook de kenniscentra voor beroep en bedrijf spelen een rol bij de kwalificatiestructuur en hebben mede de taak de externe legitimering te verzorgen. Tegelijkertijd zal met ingang van 2006 de Inspectie toezicht houden op de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven. Dit wordt dan samen met het toezicht op de onderwijsinstellingen onderdeel van het reguliere toezicht van de Inspectie binnen de bve-sector. Voor het toezicht op de kenniscentra werd in 2005 een toezichtkader ontworpen en in pilots getest.

“Om iets in balans te houden moet er wel tegenwicht zijn. Niet helemaal doorslaan naar de onderwijssector. De marktpartijen (mkb) hebben geen plek als stakeholder. Dat is raar, want juist de bve-sector moet toch contacten onderhouden met het omliggende bedrijfsleven. “

*Uitspraak paneeldeelner bve*

De bve-instellingen zien niets in een governancecode van de brancheorganisatie (Bve raad) als het gaat om een keurmerk waar alle instellingen aan moeten voldoen. Zij willen juist variëteit en autonomie bevorderen. De instellingen staan wel positief tegenover een op handen zijnde Code bve voor de bestuurlijke inrichting. Ook zijn zij positief over collegiale visitatie en over benchmarken, zolang dat met vergelijkbare en zelfgekozen collega-instellingen gebeurt en niet aan landelijke normen wordt opgehangen.

“Een benchmark is lastig. We hebben een slecht rendement als de landelijke norm wordt gehanteerd. Bij een benchmark moet je in de eerste plaats jezelf vergelijken in de tijd. Doen we het beter dan de vorige keer, waarom wel of waarom niet? Dan volgt een vergelijking met andere vergelijkbare instellingen en/of instellingen waar je jezelf graag mee wilt vergelijken. We besteden ook veel tijd aan intercollegiale visitaties. Niet met de directe concurrenten overigens.”

*Uitspraak paneeldeelner bve*

### *Examens*

Voor het toezicht op de examens is het KwaliteitsCentrum Examinering (KCE) in 2002 opgericht op initiatief van de Bve raad, Colo (de vereniging van kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven) en Paepon en aangemoedigd door werkgeversorganisaties (onder meer MKB-Nederland). De aanleiding voor het instellen van het KCE lag onder meer in het

feit dat de Inspectie al enkele jaren in het examenverslag constateerde dat de kwaliteit van de examens en de interne bewakingsprocedures bij veel opleidingen en instellingen te wensen overliet. De instellingen leverden zelf in de kwaliteitszorgverslagen veelal een beperkt (en weinig transparant en onderling vergelijkbaar) beeld van de examenkwaliteit. Belangrijk punt van zorg was ook dat de manier waarop de kwaliteit van de examens extern werd gecontroleerd en bewaakt, onvoldoende garanties bood voor goede examens. Daarmee was de maatschappelijke waarde van een mbo-diploma (middelbaar beroepsonderwijs) in het geding. In januari 2005 heeft de Inspectie een kwaliteitsonderzoek bij het KCE uitgevoerd. De Inspectie heeft de vier kwaliteitsaspecten van het waarderingskader onderzocht. Voor drie van de vier aspecten heeft KCE een onvoldoende gekregen. Het eerste aspect, de kwaliteit van de werkzaamheden, is voldoende beoordeeld. De overige aspecten, te weten externe borging van de kwaliteit van de examens in het mbo (de dekkendheid van de KCE-controle), het voldoen aan de wettelijke bepalingen en de kwaliteitszorg, hebben een onvoldoende gekregen.

Branche- en werkgeversorganisaties en het mkb (midden- en kleinbedrijf) hebben regelmatig hun bezorgdheid geuit over de examenkwaliteit en aangedrongen op wijziging van de bestaande examensystematiek. Belangrijke manco's van de toenmalige examensystematiek waren: het ontbreken van een eenduidige landelijke standaard voor examenkwaliteit, het huidige marktmechanisme voor externe kwaliteitsbewaking (door meerdere exameninstellingen, met ondoorzichtige rollen) en het ontbreken van een gerichte sanctiemogelijkheid.

In het mbo worden de komende jaren verschillende opleidingsonderdelen herzien op basis van een nieuwe competentiegerichte kwalificatiestructuur. Verschillende instellingen experimenteren met behulp van een groot aantal 'proeftuinen'. Vanaf februari 2005 lopen er bijna vijftig projecten op bijna alle roc's en aoc's en in mindere mate vakscholen. Omdat de huidige eindtermgerelateerde kwalificatiestructuur vooralsnog in werking blijft en het mbo nog enige jaren met beide structuren zal werken, past het KCE de standaarden op dit moment zodanig aan dat ze toepasbaar moeten zijn voor beide structuren. Het KCE voert daarom overleg met belanghebbenden over hoe het toezicht op de kwaliteit van de examens eruit zou moeten of kunnen zien. Dit overleg moet uitmonden in de contouren van een nieuwe KCE-audit.

### **3.3 Toezichtpraktijk in het hoger onderwijs**

#### *Accreditatiepraktijk NVAO*

In het hoger onderwijs is het toezicht op de kwaliteit van de afzonderlijke opleidingen sinds 2003 opgedragen aan een accreditatieorgaan, de NVAO. De Inspectie houdt toezicht op het accreditatiestelsel en de naleving van wet- en regelgeving. Bovendien houdt de Inspectie ook toezicht op de NVAO. De introductie van het accreditatiestelsel betekent voor universiteiten en hogescholen een andere manier van kwaliteitszorg. Instellingen moeten zelf het initiatief nemen voor accreditatie of de toets nieuwe opleiding, zij mogen in het hbo (hoger beroepsonderwijs) een vbi (visiterende en beoordelende instantie) kiezen en moeten leren omgaan met een nieuw waarderingskader.

**Tabel 1: Overzicht beoordelingen 2003-2004**

	<b>Aanvragen</b>	<b>Positief beoordeeld</b>	<b>Afgewezen/ teruggetrokken</b>
Toets nieuwe opleidingen	77	40	37
Accreditaties	232	10	2

Bron: Jaarverslag 2004, NVAO

Een positief visitatierapport is geen garantie voor accreditatie. De NVAO maakt een zelfstandige afweging en schakelt zo nodig een eigen visitatiepanel in, in de vorm van een verificatiecommissie.

### **CHN kondigt verbetertraject opleiding sociaal-pedagogische hulpverlening aan**

"De Christelijke Hogeschool Nederland (CHN) kondigt vandaag een verbetertraject aan voor de opleiding sociaal-pedagogische hulpverlening in Leeuwarden. Aanleiding voor deze verbeteringen is het voorgenomen besluit van de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) om deze opleiding geen accreditatie te verlenen.

De NVAO oordeelde in haar rapport dat de opleiding onvoldoende scoort op de facetten relatie doelstelling en inhoud, beoordeling en toetsing, en gerealiseerd niveau. De NVAO beoordeelt de opleiding wel voldoende op de overige achttien facetten. De CHN heeft het voornemen bezwaar aan te tekenen tegen het besluit van de NVAO. Zij neemt de verbeterpunten uit het rapport echter zeer serieus: in de komende maanden worden verbeteringen doorgevoerd op de gebieden van borging en sturing van de eindkwalificaties, vertaling van de eindkwalificaties naar het programma, en toetsing van het gerealiseerde niveau."

Bron: website CHN ([www.chn.nl](http://www.chn.nl))

### *Precaire rol Inspectie*

De Inspectie houdt toezicht op het accreditatiestelsel en de naleving van wet- en regelgeving. Op grond van artikel 19 van de WOT kan de Inspectie incidenteel onderzoek verrichten.

### **Onderzoek Inspectie INHOLLAND**

De Inspectie heeft een onderzoek verricht naar aanleiding van klachten van studenten en medewerkers van Hogeschool INHOLLAND.<sup>55</sup> Een lastig punt hierbij is het ontbreken van eensgezindheid over standaarden en werkwijzen bij de verschillende beleidscentra. Er zijn weinig of geen benchmarks waartegen de praktijk van INHOLLAND kan worden afgezet.<sup>56</sup> De beschouwing over de kwaliteit van het hoger onderwijs die gegeven wordt in het *Onderwijsverslag 2003/2004* biedt weinig aanknopingspunten voor een beoordelingskader.

Een gezaghebbend oordeel kent hier zijn beperkingen omdat de Inspectie geen constante informatiestroom heeft en een (sober) toetsingskader hier ontbreekt.

### *Aanloopproblemen*

Het accreditatiesysteem is nog geen twee jaar oud. Over positieve en negatieve effecten valt dan ook nog niet veel te zeggen. Volgens de NVAO zelf hebben instellingen door het accreditatieproces meer oog voor kwaliteitszorg gekregen. Een systeem zegt niet alles, maar is wel een voorwaarde voor het bereiken van goede onderwijskwaliteit. De accreditatie heeft een meer permanent karakter dan de vroegere visitatie die zorgde voor een piekbelasting: onderwijsinstellingen richtten alle aandacht op dat ene moment, daarna verslaptte het weer. De Inspectie wil dit in het rapport *Accreditatie: de kosten in kaart*<sup>57</sup> – voorzichtig – bevestigen: er zijn concrete aanwijzingen van een (soms forse) impuls voor de interne kwaliteitszorg als gevolg van de eisen die het accreditatieproces stelt.

Het accreditatiesysteem kent in deze eerste fase een aantal aanloopproblemen. Zo zijn er de toegenomen kosten. In het eerdergenoemde rapport stelt de Inspectie dat in het bekostigd onderwijs de externe kosten ten opzichte van het visitatiestelsel ongeveer zijn verdubbeld. Instellingen geven daarnaast aan dat ook de interne kosten zijn gestegen. Het aangewezen onderwijs dat geen visitatie kende moet nu ook geld begroten voor accreditatie. Een andere kostenpost betreft de btw. De vbi's moeten btw in rekening brengen aan de instellingen. Voor de bekostigde instellingen gaat het op jaarbasis om een bedrag van zo'n 1 miljoen euro. Voorheen was sprake van dienstverlening van de VSNU (Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten) en de HBO-raad aan de eigen leden, die niet met btw belast was.

De mate waarin de kosten zijn gestegen verschilt sterk van instelling tot instelling. Deels hangt dit samen met de wijze waarop de instelling haar kwaliteitszorg inricht. Overleg met vbi's en NVAO levert in de praktijk afspraken over clustering van activiteiten op, die tot kostenbesparing leiden. De Inspectie constateert echter dat de situatie niet duidelijk is, omdat dit gebeurt op incidentele basis. Voor de instellingen is niet duidelijk aan welke eisen zij minimaal moeten voldoen. Daardoor dreigt willekeur.

Volgens de Inspectie zijn er aanwijzingen dat de kostenstijging in het wetenschappelijk onderwijs groter is dan in het hbo. De hogescholen zijn beter in staat dan de universiteiten om te voldoen aan de nieuwe – en ook hogere – eisen die de accreditatie aan de informatievoorziening en de verantwoording stelt. Dit is te verklaren uit het feit dat de interne kwaliteitszorg van de hogescholen beter dan die van universiteiten aansluit bij het huidige accreditatiestelsel.

Een ander punt betreft het strategisch gedrag van instellingen. Enkele respondenten bij het panel merken op dat de ingrijpende gevolgen die de beoordeling kan hebben voor de opleiding, kunnen leiden tot uitstelgedrag. Voor wat betreft de accreditatie is het alles of niets. Sommige instellingen vinden dat dit leidt tot een statisch effect. De sanctie (instroomstop voor twee jaar) is te streng en betekent feitelijk het einde van de opleiding.

“Er ontstaat uitstelgedrag van opleidingen, pas na accreditatie wordt er iets veranderd, bang om een negatieve beoordeling te krijgen. Het is dus ook remmend en ondergraaft de ontwikkeling van de opleiding. Het systeem lokt dit gedrag uit. Eerst maar even afwachten hoe de hond bijt en blaft voordat we iets nieuws doen.”

*Uitspraak paneeldeelner hoger onderwijs*

De NVAO constateert dat de belangstelling voor een bijzonder kwaliteitskenmerk tegenvalt. In de eerste plaats gaat het instellingen om basiskwaliteit. Ook de NVAO ziet de nadelen, zoals toenemende bureaucratiesering en kosten. Gegevensverzameling en contacten tussen verschillende instanties brengen veel papierwerk met zich mee. De NVAO moet enerzijds gelijke behandeling garanderen, anderzijds marginaal kunnen beoordelen. Het is gebleken dat de vbi's de globale kaders van de NVAO gedetailleerd invullen, omdat de instellingen het zelf ook willen vanwege risicobeperking .

#### *Onheldere rolverdeling*

In het algemeen leeft het idee dat veel ervaren problemen voortkomen uit de nog onheldere rolverdeling tussen NVAO, vbi's, Inspectie en de instellingen zelf.

“Het is voor mij onduidelijk waar de grens tussen vbi en NVAO ligt. Vbi's beoordelen ook heel verschillend, ik heb van één studie verschillende rapporten naast elkaar gelegd. Dat zal nog veel jurisprudentie opleveren. Vbi's zijn niet zelf geaccrediteerd.”

*Uitspraak paneeldeelner hoger onderwijs*

“De schoenen van het visitatiestelsel begonnen te knellen. Het visitatiestelsel had normatieve opvattingen en er waren veel geschilpunten. Het hele idee van sancties in het visitatiestelsel was een schijnvertoning en werd niet meer serieus genomen. Maar ik signaleer wel dat de verhouding tussen NVAO en vbi niet duidelijk is. De NVAO mag het werk van de vbi niet overdoen of speciale commissies inrichten, dat is niet hun taak. De verificatieprocedure is niet alleen formeel incorrect, maar ondergraaft ook het stelsel.”

*Uitspraak paneeldeelner hoger onderwijs*

#### *Op termijn accreditatie van hogeschool of universiteit als geheel?*

In de komende jaren zullen opleidingen anders geaccrediteerd worden. Door verbreding en vereenvoudiging van de werkwijze zullen, zo is de verwachting, instellingen minder geld en tijd kwijt zijn aan het accreditatieproces. Op langere termijn moet het zelfs mogelijk worden dat hogescholen en universiteiten in zijn geheel geaccrediteerd worden, maar daar is wel een aantal voorwaarden aan verbonden. Zo moet er sprake zijn van een onberispelijke staat van dienst gedurende enkele jaren en moet de kwaliteitsbewaking binnen de instelling gegarandeerd zijn. Tot 2009 zal de NVAO alle afzonderlijke opleidingen nog accrediteren. Daarbij is het overigens al wel mogelijk dat de beoordeling zich zal richten op domeinen of clusters van opleidingen.<sup>58</sup> Ook wordt nagedacht over het proportioneel hanteren van visitatie en accreditatie. Overigens is het niet de bedoeling om domeinen van boven en vooraf vast te stellen; het gaat juist om het van onderop wegnemen van belemmeringen. Eén en ander zal onderdeel zijn van de nieuwe Wet op het hoger onderwijs en onderzoek.<sup>59</sup>

### 3.4 Op de grenzen van variëteit en waarborg

Variëteit en vrijheid zijn uitgangspunten van ons onderwijsstelsel. Tegelijkertijd waarborgt de overheid dat overal in Nederland het onderwijs van een minimumniveau aan kwaliteit is. Hoe kan de overheid (nog) meer loslaten en tegelijkertijd toch grenzen stellen? Wanneer zijn die grenzen bereikt? Met behulp van onderstaande gevallen zullen we proberen die aan te geven.

We nemen drie concrete situaties die zich op de randen van het stelsel bevinden en de dilemma's aangeven over wat nog als variëteit kan worden toegelaten of waar toch grenzen moeten zijn:

- (1) grenzen aan de onderwijskundige variëteit: particulier onderwijs (lederwijs) en thuisonderwijs;
- (2) grenzen aan de levensbeschouwelijke variëteit: inspectie godsdienstlessen en waarderingskader reformatrische scholen; en
- (3) grenzen aan onderwijs en zorg: het speciaal onderwijs.

#### *1) Grenzen aan de onderwijskundige variëteit*

Ons land kent geen grote particuliere sector voor leerplichtig onderwijs, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Toch zijn er ook in Nederland grofweg drie typen particulier onderwijs te onderscheiden: ten eerste bijzondere dagscholen voor particulier voortgezet onderwijs, ten tweede internationale scholen en ten derde scholen die geregeld zijn op basis van de Leerplichtwet. Het toezicht op de scholen van de eerste categorie wijkt weinig af van het reguliere toezicht. Ze worden ook net zo vaak bezocht. Er zijn alleen een paar vrijstellingen. Het toezicht op buitenlandse en internationale scholen in Nederland is heel beperkt. De Inspectie heeft wel regelmatig contact met zusterorganisaties uit andere landen over de leerlingen van deze scholen. Het toezicht op de derde, zeer gevarieerde groep scholen is het meest aan discussie en verandering onderhevig. In de derde categorie vallen onder meer de particuliere, niet-bekostigde scholen zoals lederwijs. De Inspectie heeft deze scholen beoordeeld, waarbij bijna de helft uiteindelijk negatief. Aan de andere kant denkt de Inspectie dat lederwijs net als het montessori- en jenaplanonderwijs kan uitgroeien tot een professionele onderwijsvorm.<sup>60</sup>

Uit het onderzoek van RegioPlan<sup>61</sup> blijkt dat aan het begin van het schooljaar 2005-2006 in totaal 921 leerlingen stonden ingeschreven bij een particuliere school. De helft van deze leerlingen is tussen 4 en 12 jaar oud en volgt daarom basisonderwijs. Ongeveer een vijfde van het totaal aantal leerlingen is ouder dan 16 jaar. De schoolgrootte varieert sterk. De kleinste school heeft 3 leerlingen en de grootste 120. Gemiddeld hebben de scholen 27 leerlingen. Het verloop onder de particuliere scholen is groot. Dit maakt het lastig om inzicht te bieden in de ontwikkeling van het leerlingenaantal in het particulier onderwijs in Nederland in de afgelopen jaren. Voor zowel ouders als leerlingen blijkt de wijze van leren en lesgeven op de particuliere school een belangrijk motief te zijn om voor deze school te kiezen. De tevredenheid onder ouders en leerlingen is groot. Bij de keuze voor een particuliere school spelen niet zelden ervaringen met eerder bezochte scholen een rol.

In de WOT is vastgelegd dat ook het particulier onderwijs onder het reguliere kwaliteits-toezicht van de Inspectie valt. Daarbij moet een werkwijze worden gehanteerd die past bij niet door de overheid bekostigde instellingen. Ook volgens de Leerplichtwet moeten

particuliere scholen vergelijkbaar zijn (“van overeenkomstige inrichting”) met door de overheid bekostigde scholen. Momenteel beoordeelt elke afzonderlijke leerplichtambtenaar of een particuliere school hieraan voldoet en of de ouders zo de leerplicht naleven. De leerplichtambtenaar kan (maar is niet verplicht) advies vragen aan de Inspectie. Hoe beoordeelt de Inspectie de particuliere (basis)school? De Inspectie kijkt vooral naar de minimale deugdelijkheidseisen: of de leerlingen van twaalf jaar oud op de school kunnen lezen en schrijven en rekenen op een niveau vergelijkbaar met de bekostigde school, of er sprake is van een breed vormingsaanbod in de zin dat er ook aandacht is voor bijvoorbeeld aardrijkskunde, geschiedenis en geestelijke stromingen, en of de school de leerlingen volgt om vast te stellen of ze extra zorg nodig hebben. Kortom, er moet in de particuliere school voor vier- tot twaalfjarigen een grondslag zijn gelegd voor aansluitend onderwijs.<sup>62</sup>

#### *Aanmerkingscriteria*

Er is een wetsvoorstel in voorbereiding waarbij de erkenning verplaatst wordt naar de rijksoverheid. In de toekomst moeten particuliere scholen voor primair en voortgezet onderwijs bij de Minister een aanmerking aanvragen. De Inspectie zal dan om een ambtsbericht worden gevraagd. Uitsluitend de Inspectie is dan bevoegd om een particulier initiatief aan te merken als school in de zin van de Leerplichtwet. Als een school deze aanmerking krijgt, valt zij onder het reguliere toezicht. Als een school onvoldoende kwaliteit blijkt te bieden, kan de Minister de aanmerking weer intrekken met als gevolg dat de school dicht moet. Aanmerkingscriteria zijn onder meer een verantwoording in het schoolplan over de wijze waarop wordt omgegaan met de opdracht de leerlingen te laten integreren in de Nederlandse maatschappij, en de aandacht die het onderwijs aantoonbaar biedt aan alle leer- en vormingsgebieden van artikel 9 van de WPO met de daarbij behorende kerndoelen; verder dient het onderwijs in het Nederlands te zijn.

Als onderdeel van de op handen zijnde wetswijziging heeft de Inspectie in overleg met de particuliere scholen een (proeve van) een toezichtkader gemaakt. Opvallend is dat de meeste particuliere scholen graag met de Inspectie in overleg treden over de inhoud daarvan, voor een deel omdat ze overheidsbekostiging nastreven zonder hun uitgangspunten te veel geweld aan te doen.<sup>63</sup> De Inspectie heeft echter duidelijk gemaakt dat het nieuwe waarderingskader voor particuliere scholen geen criterium biedt om voor overheidsbekostiging in aanmerking te komen. Als ze dat zouden willen, zouden ze daarbovenop nog aan de strengere eisen van de sectorwetten moeten voldoen.

Het nieuwe toezichtkader moet vanaf het schooljaar 2006-2007 in werking treden. In het voorafgaande jaar worden alle particuliere scholen (opnieuw) door de Inspectie bezocht en beoordeeld aan de hand van het nieuwe toezichtkader.

“De afgelopen twee jaar hebben we overleg gehad met de Inspectie over het waarderingskader. Het was een heel goed overleg, waarbij termen uit het waarderingskader vertaald zijn voor scholen als de onze. Het in beeld brengen van de ontwikkeling van kinderen was het lastigste punt. De cijfers en manier van onderzoeken van Inspectie kan je niet zomaar op lederwijs leggen. Wij gebruiken veel interpretatief, beschrijvend onderzoek. Dat moet ook erkend en gebruikt worden.”

*Citaat paneeldeelner primair en voortgezet onderwijs*

De situatie rond leerderwijs geeft goed aan hoe moeilijk het is een evenwicht te vinden tussen particulier initiatief en variëteit aan de ene kant en waarborgfunctie en toezicht aan de andere kant. Een aantal politieke partijen wil de vrijheid aan banden leggen en ziet particulier onderwijs als een (niet gewenste) uitzondering op de regel van het bekostigd onderwijs.<sup>64</sup> Er is een tendens waar te nemen waarbij de door Inspectie en particulier onderwijs ontwikkelde *Proeve van een toezichtkader niet bekostigd primair onderwijs* inhoudelijk weinig afwijkt van het kader voor het bekostigd onderwijs; zo vormen kern-doelen een belangrijk onderdeel. De vrijheid ligt vooral in hoe deze doelen te bereiken. Over het 'wat' is weinig tot geen discussie mogelijk: dat is hetzelfde als bij het bekostigd onderwijs.

### *Thuisonderwijs*

Een aparte variant van het particulier onderwijs is het thuisonderwijs. Leerlingen die vanwege richtingsbezwaren ontheffing krijgen van de Leerplichtwet, zijn voor wat betreft het niveau van onderwijs aangewezen op hun ouders. Het gaat om een heel kleine groep, zo'n honderd leerlingen in totaal. De ouders hebben overwegende bezwaren tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning gelegen scholen, maar er zijn soms ook medische problemen. Deze kinderen bezoeken dus geen school, maar onbekend is of ze op andere wijze onderwijs ontvangen. Ook is niet voorzien in toezicht op het onderwijs dat deze kinderen ontvangen. De minister wil daarom de vrijstelling op grond van levensbeschouwelijke bezwaren (artikel 5, onderdeel b van de Leerplichtwet 1969) uitsluitend mogelijk maken als de ouders zorg dragen voor een alternatieve vorm van onderwijs en akkoord gaan met een vorm van toezicht van de Inspectie. Het moet een zeer kleine categorie blijven. Oprekken van de grenzen door bijvoorbeeld ook pedagogisch-didactische criteria erbij te betrekken, wordt als ongewenst ervaren. Nederland kent volgens de minister een zeer fijnmazig net van (basis)scholen van elke richting, zodat er in principe voor iedereen een school op redelijke afstand is.

### *2) Grenzen aan de levensbeschouwelijke identiteit*

Uitgaande van het principe van vrijheid van onderwijs oefent de Inspectie controle uit op het godsdienstonderwijs en het humanistisch vormingsonderwijs. Het toezicht moet waarborgen dat de uitoefening van het grondrecht blijft binnen de grenzen die door de algemeen in de samenleving geldende regels worden getrokken.<sup>65</sup>

Het toezicht blijft echter beperkt tot vier punten: kwaliteitseisen (de docent moet een passende opleiding hebben, er moet een leerplan zijn), de taal (het onderwijs moet in de Nederlandse taal gegeven worden), het vrijwillige dan wel verplichte karakter (godsdienst- en humanistisch vormingsonderwijs moeten op openbare scholen op basis van vrijwilligheid aangeboden worden) en de verhouding met wetten en waarden (iedereen dient zich te houden aan de Grondwet en overige wet- en regelgeving). Ondanks de vrijheid van (godsdienst)onderwijs betekent dit niet dat godsdienstonderwijs een ondoordringbaar bastion mag zijn. Wanneer de lessen oproepen tot gedrag dat in strijd is met wet- en regelgeving, dan is de Inspectie bevoegd om te controleren en in te grijpen. In de nabije toekomst moet het mogelijk worden om in te grijpen wanneer een school niet "actief burgerschap en sociale integratie bevordert en er mede op gericht is leerlingen kennis te laten hebben en te laten maken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdsgenoten."<sup>66</sup> Deze wet moet op 1 januari 2006 van kracht worden.



De Inspectie heeft een toezichtkader ontwikkeld voor integratie, actief burgerschap en sociale cohesie. Dit kader geeft uitwerking aan genoemd wetsvoorstel, en schenkt aandacht aan onder meer strijdigheid met basiswaarden van de democratische rechtsstaat en aan de openheid naar de samenleving en de diversiteit die daarin aanwezig is. De Inspectie zal na inwerkingtreding van deze bepaling gericht toezien op naleving daarvan door scholen. "In situaties die daarom vragen kunnen onaangekondigde onderzoeken, zonodig bij herhaling uitgevoerd en diepgaand opgezet, onderdeel zijn van dat toezicht", aldus de minister in de beantwoording van een kamervraag over een islamitische basisschool.<sup>67</sup>

#### *Toezichtkader voor onderwijs op reformatorische grondslag*

Net als met het particulier onderwijs heeft de Inspectie met het reformatorische en gereformeerde onderwijs overleg gevoerd over het opstellen van een speciaal toezichtkader; een wens vanuit deze richting omdat men een spanning ervaart tussen de operationalisering van de indicatoren uit het algemene toezichtkader en de pedagogische of levensbeschouwelijke visie van de instellingen. Omdat het hier om door de overheid bekostigd onderwijs gaat, kan de afwijking natuurlijk minder groot zijn dan bij het particulier onderwijs. Het gaat vooral om het gebruik kunnen maken van de ruimte die de Inspectie geeft om nadere afspraken te maken over bepaalde operationalisering. Het reformatorisch onderwijs heeft eigen kerndoelen geformuleerd. Deze wijken op identiteitsgevoelige aspecten af van de door de overheid vastgestelde kerndoelen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de evolutieleer, de opvattingen over seksualiteit, de houding ten opzichte van andere godsdiensten en de onverenigbaarheid van dans en drama met de reformatorische grondslag.<sup>68</sup> Ook didactisch wijkt het kader af: zo wordt zelfstandig leren van leerlingen op reformatorische scholen geplaatst binnen de gezagsverhouding tussen leraar en leerling.

#### *3) Grenzen aan onderwijs en zorg*

De Inspectie is vrij negatief over de kwaliteit van de scholen in het speciaal onderwijs.<sup>69</sup> Het merendeel van de scholen werkt niet planmatig en systematisch aan verbetering van de eigen kwaliteit. Het leerstofaanbod is op iets minder dan de helft van de scholen van voldoende kwaliteit. Er is vooral een tekort aan passende onderwijsleermaterialen. Op ruim een kwart van de scholen wordt de onderwijstijd niet gehaald: veel tijd gaat volgens de Inspectie verloren aan activiteiten die niet als onderwijs kunnen worden aangemerkt, maar die een overwegend verzorgend of ontspannend karakter hebben. Opvallend is ook dat de scholen niet goed scoren op het punt van zorg en begeleiding, terwijl hun leerlingen daar juist toch erg veel behoefte aan hebben. Scholen voor speciaal onderwijs zijn niet opbrengstgericht. Van maar een enkele school kan worden vastgesteld of de resultaten op het niveau liggen dat redelijkerwijs mag worden verwacht.

Omgekeerd is het speciaal onderwijs minder dan gemiddeld tevreden over het inspectietoezicht. Dit blijkt uit de algemene ervaringen met de WOT.<sup>70</sup> Het speciaal onderwijs vindt het kader niet passen bij de specifieke leerlingenpopulatie, al is het in overleg met de Inspectie tot stand gekomen. Er wordt naar de mening van het speciaal onderwijs te veel naar cognitieve zaken gekeken en te weinig rekening gehouden met de specifieke groep leerlingen. Tijdens de bezoeken tonen inspecteurs begrip voor de situatie, maar de toezichtkaders laten geen afwijkingen toe en in het eindoordeel klinkt dit begrip onvoldoende door. Het speciaal onderwijs heeft nog geen ervaring met het openbaar maken van inspectierapporten, maar er bestaan al op voorhand zorgen. Dit geldt in ster-

ke mate voor de zogenoemde cluster 4-scholen: scholen die bedoeld zijn voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen. De cluster 4-scholen voor zwaar gehandicapte kinderen leggen volgens de Inspectie meer nadruk op het treffen van zorgvoorzieningen dan op het geven van onderwijs. Dit terwijl het naar de mening van de Inspectie gewone onderwijsinstellingen zijn, die zich ook moeten houden aan regels zoals lestijden, eindtermen, enzovoort. De scholen zien dat anders en vinden dat eisen voor deze leerlingen dermate specifiek zijn, dat de algemene regels hier anders moeten worden toegepast.

### 3.5 Conclusie: afwijkingen tussen beleid en praktijk

#### *Herontdekking van de ruimte en autonomie*

Er bestaat een duidelijke wens tot variatie. Dit blijkt uit particuliere initiatieven zoals lederwijs, maar ook schoolleiders die het nieuwe leren hebben omarmd en de 'traditionele' aparte richtingen zoals de vrije scholen geven hieraan uitdrukking. De vrijheid van onderwijs op de gebieden van stichting (lederwijs), richting (islamitische en evangelische scholen) en inrichting (het 'nieuwe' leren) is daarmee erg actueel. Aan de ene kant wil de minister die vrijheid en variëteit: meer variatie toelaten in het kiezen van doelen en inhoud door instellingen. Daarom worden ook de kerndoelen herzien (minder gedetailleerd), en zijn er projecten voor initiatiefrijke scholen en regionale arrangementen in het voortgezet onderwijs. Aan de andere kant moet er een waarborg zijn dat bijvoorbeeld de particuliere scholen zich houden aan de minimumeisen en dat scholen van een bepaalde orthodoxe stroming zich houden aan de nationale rechtsorde. Door het opnemen van aanmerkcingscriteria ontstaat een gemeenschappelijke basis waar zowel het bekostigd als het niet-bekostigd onderwijs aan moeten voldoen.

#### *Optreden van de Inspectie: dansen op het slappe koord<sup>1</sup>*

Is de Inspectie te intensief bezig met toezicht, dan is er het verwijt van bureaucratie en van beperking van de ruimte van scholen en het gevaar van medeverantwoordelijkheid. Is de Inspectie op te grote afstand, dan ontstaat het gevaar van tekortschietend of nalatig toezicht en kan zij de maatschappelijke opdracht niet waarmaken. De bedoeling van de WOT is zelfevaluatie door de scholen en een aanvullende Inspectie. De rol van de Inspectie zou meer afstandelijk en oordelend moeten zijn.

In de praktijk vinden scholen een afstandelijke, sanctionerende Inspectie echter demotiverend. Scholen willen over het algemeen het liefst een inspecteur in de rol van adviseur, waarvan zij iets kunnen leren en die een bevestiging geeft van dat wat goed gaat en eventueel aangeeft hoe het concreet beter kan. Dit kan er ook mee samenhangen dat veel scholen in het primair en voortgezet onderwijs nog maar aan het begin staan van kwaliteitszorg. De zelfevaluatie komt maar mondjesmaat op gang.

#### **Ervaringen met de Kwaliteitswet zorginstellingen**

Bij het overgaan naar zorgplichten voor kwaliteit en een andere rol van het toezicht in het onderwijs, kan geleerd worden van de ervaringen in de gezondheidssector. In 1996 is de Kwaliteitswet zorginstellingen tot stand gekomen. Het doel was dat de instellingen een kwaliteitszorgsysteem zouden opzetten, de praktijk erbij zouden betrekken en vervolgens hun beleid daarop zouden bijstellen. Uit een evaluatie uit 2001 bleek dat vijf

jaar na invoering de discussie over kwaliteitszorg nog voornamelijk over procedures gaat. De jaarverslagen boden nog niet veel inzicht in de resultaten en het was onbekend wat de effecten waren op het primaire proces (zorgt een kwaliteitssysteem ook voor betere zorg?). De betrokkenheid van patiënten(organisaties) bleef achter; ze waren als partij nog te zwak en hun verantwoordelijkheid was nog onduidelijk.

De algemene conclusie was dat er in principe geen ander alternatief was dan de verantwoordelijkheden bij het veld zelf te leggen en dat de (wettelijke) ruimte ook voldoende was, maar de implementatie behoorlijk wat tijd vergde.

*Bron: Casparie e.a., 2001.*

Slechte resultaten of slecht personeelsbeleid zijn een aanleiding tot ondersteuning in plaats van sanctionering. Soms kan dat ook goed uitpakken, zoals het beleid rond de onderwijkskansscholen laat zien.

Er zit spanning tussen oordelen en stimuleren, de verhouding tussen intern en extern toezicht is voor belanghebbenden niet helder en er zijn spanningen rondom de randen van het stelsel (de scholen met een andere aanpak, speciaal onderwijs). Verschillende instellingen vertonen inspectiegericht gedrag en volgen passief het (in samenspraak met het veld ontwikkelde) inspectiekader. Dat is logisch, omdat scholen geen negatief (openbaar) inspectierapport willen. In weerwil van de bedoeling van de WOT is in de praktijk niet helder waar de grens ligt tussen eisen waaraan scholen minimaal moeten voldoen en overige kwaliteitsaspecten. Dat is ook niet zo gek, omdat de wetgever eigenlijk méér verwacht dan het voldoen aan de minimale standaarden: "Dat een instelling aan de [deugdelijkheideisen] voldoet, geeft aan dat het onderwijs een zekere basiskwaliteit heeft, maar biedt nog geen waarborg dat er een kwaliteit wordt geboden die – in vergelijking met andere instellingen – van de desbetreffende instelling mag worden verwacht."<sup>72</sup> Met behulp van de overige aspecten van kwaliteit en het inspectieoordeel moet de instelling zich spiegelen aan andere instellingen en op basis daarvan het onderwijs verbeteren.

#### *Problemen rond accreditatie*

De minister heeft in de recente brief *Stroomlijnen Accreditatie*<sup>73</sup> al aangegeven waar op dit moment in het hoger onderwijs de pijnpunten zitten. Kwaliteitsverbetering staat op de agenda bij de meeste instellingen, maar er zit een flink prijskaartje aan. De lasten van het huidige systeem staan volgens een aantal betrokkenen niet in een redelijke verhouding tot de opbrengsten. In het hoger onderwijs speelt de formalisering van het stelsel inclusief juridische procedures een rol. Beslissingen van de NVAO zijn vatbaar voor beroep en vallen onder de Wet openbaarheid van bestuur. Dit betekent dat deze beslissingen uitgebreid en zorgvuldig moeten worden onderbouwd en dat er een uitgebreide documentatie ten grondslag moet liggen aan het oordeel. Het sanctie-instrumentarium is een alles of niets keuze. Er is slechts de (zware) mogelijkheid van onthouding van accreditatie.

#### *Alternatieve kwaliteitsborging*

In het volgende hoofdstuk gaan we na of en hoe andere waarborginstanties of -procedures een vervangende of complementerende rol kunnen vervullen ten aanzien van het huidige toezicht. Met name gaan we in op het aspect van de borging van de kwaliteit van het onderwijs.

## 4 Perspectieven op toezicht

In hoofdstuk 2 zijn enkele uitgangspunten van de raad over de toekomst van het toezicht geschetst. Bestuur en toezicht zijn twee zijden van dezelfde medaille: verandering in het bestuur van scholen betekent een verandering van het toezicht op scholen. Veranderingen in bestuur en toezicht zijn echter geen doel; ze zijn een middel om het onderwijs te verbeteren en de positie van de professional te verstevigen.

Hoofdstuk 3 heeft als conclusie dat interne kwaliteitscontrole in veel instellingen nog in ontwikkeling is. Scholen zoeken de grenzen van de variëteit op en de Inspectie zoekt mee. Er zijn grote verschillen tussen de onderwijssectoren in de mate waarin en de wijze waarop zij zichzelf reguleren en evalueren. Hoe kan in een dergelijke situatie de informatie of het oordeel van binnen aanvullend of vervangend zijn op het oordeel van buiten?

In dit hoofdstuk schetsen we verschillende alternatieve en wellicht concurrerende waarborginstanties en -procedures die we hebben. Deze waarborginstanties kunnen meer in de private of in de publiek-private sfeer liggen. Aan de orde komen onder andere brancheorganisaties, de mogelijkheden van certificering, en nieuwe publieke externe toezichthouders.

### 4.1 Borgingsinstanties en procedures buiten Inspectie, NVAO of Minister

#### **Toezicht in eigen kring**

Een in de praktijk om verschillende redenen (princiepelijk, praktisch en financieel) afgehoude vorm van toezicht is het toezicht in eigen kring. In het verleden stond in artikel 116 tweede lid van de WVO (Wet op het voortgezet onderwijs): "De inspectie zal indien zij dit nodig acht ook overleg plegen met degenen die door de besturen der bijzondere scholen met toezicht op deze scholen zijn belast". Het betrof de 'eigen inspecties' op het terrein van het lager en kweekschoolonderwijs door katholieke besturenbonden en het christelijk volksonderwijs. Bij de totstandkoming van de WVO werd door een Kamerlid aangedrongen op een uitgebreide regeling voor dit horizontaal toezicht. De bedoeling was dat groepen van scholen een erkenning voor een inspectie konden vragen bij de overheid, waarbij de kosten voor die inspecties geheel of gedeeltelijk vergoed zouden kunnen worden. Het werd echter nooit in de praktijk gebracht.<sup>74</sup>

Het vorige hoofdstuk ging met name over de hiërarchisch externe borgingsinstanties (Inspectie, NVAO, Minister) en de rol van de kwaliteitszorgprocedures (respectievelijk rechtsonder en linksboven in het kwadrant). In dit hoofdstuk onderzoeken we – per vak in het kwadrant – in hoeverre andere borgingsinstanties of procedures in de toekomst dienstbaar kunnen zijn voor de bewaking van de kwaliteit van het onderwijs.

## 4.2 Een kwaliteitsborgende rol voor het intern toezicht of bestuur van de instelling?

**Figuur 3: Toezichtskwadrant**

	Intern	Extern
Gelijkwaardig (horizontaal)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Collegiale audits</li> <li>▪ Kwaliteitszorg-procedures</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Onderlinge visitatie collega-instellingen</li> <li>▪ Certificering branches</li> <li>▪ Ouders</li> </ul>
Hiërarchisch (verticaal)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Raad van toezicht</li> <li>▪ Bestuur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Minister</li> <li>▪ Inspectie</li> <li>▪ NVAO</li> <li>▪ Examens</li> <li>▪ Bekwaamheidseisen</li> <li>▪ Geschilbeslechers</li> </ul>

In het advies *Degelijk Onderwijsbestuur*<sup>75</sup> heeft de raad enkele taken omschreven van een raad van toezicht:

- toezicht op de continuïteit (kwaliteit bestuurders en financiën);
- toezicht op de beleidsvorming en uitvoering (langetermijnperspectief);
- signaleringsfunctie;
- naleving wettelijke regels (met name gelet op bekostigingsconsequenties en dus continuïteit van de instelling); en
- toezicht op het bestuur (met ontslag als ultieme sanctie).

Intern toezicht (de raad van toezicht) is er primair voor de instelling. Als een raad van toezicht wordt opgezet met een dubbele verantwoordelijkheid, zoals nu bij de openbare universiteiten (toezicht op het publieke belang namens de Minister én op de instelling), gaat dat knellen. In het advies *Degelijk onderwijsbestuur* heeft de raad aangegeven dat intern toezicht de kernkenmerken mist van extern, verticaal toezicht, namelijk een objectieve, onafhankelijke en kritische blik van buiten. Het verticale toezicht heeft niet de individuele school als maat, maar het onderwijsbestel als geheel. Empirisch onderzoek bevestigt volgens Janssens (2005) dat intern toezicht vooral oog heeft voor de directe belangen van de instelling. De raad van toezicht treedt liever op als adviseur dan als toezichthouder. Dergelijk gedrag leidt tot 'the production of comfort'. Over de afstemming tussen intern en extern toezicht zijn volgens Janssens geen empirische gegevens bekend.

Bij het openbaar onderwijs is de relatie tussen een interne toezichthouder (bijvoorbeeld de gemeenteraad) en een inspectie ook historisch gezien problematisch.

Tussen ongeveer 1900 en 1975 functioneerde de gemeentelijke onderwijsinspecteur als een schakel tussen het rijksschooltoezicht en de scholen. De functie van gemeentelijk inspecteur is uiteindelijk opgedoekt, omdat er allerlei spanningen waren tussen beide inspecties en overlappingen in de taakuitoefening en de beoordelingen van scholen. Maar ook tussen de gemeentelijk inspecties en het gemeentelijke apparaat waartoe ze behoorden ontstonden spanningen, vooral over het gemeentelijke onderwijsbeleid. De

min of meer onafhankelijke positie van de gemeentelijke inspecteur werd door het bestuursapparaat als hinderlijk ervaren: hij schoof de problemen in het veld door naar het ambtelijk apparaat, dat deze zelden echt kon oplossen. Deze inspecteurs verloren uiteindelijk hun toezichtfunctie en werden onderdeel van het gemeentelijke bestuursapparaat.<sup>76</sup>

Kortom: de raad van toezicht heeft intern een rol bij het borgen van kwaliteit, maar het ligt niet voor de hand de raad van toezicht als verlengstuk van de overheid in te zetten. De raad van toezicht kan natuurlijk wel medeverantwoordelijk zijn door het goedkeuren van belangrijke besluiten van het bestuur zoals een begroting of een jaarrekening of jaarverslag.

In het advies *Degelijk Onderwijsbestuur* is gewezen op het belang van de raden van toezicht en op een adequate informatievoorziening.

### 4.3 Een kwaliteitsborgende rol voor ouders en intermediaire organisaties?

*Ouders en andere belanghebbenden*

<b>Figuur 4: Toezichtskwadrant</b>		
	<b>Intern</b>	<b>Extern</b>
<b>Gelijkwaardig (horizontaal)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Collegiale audits</li> <li>▪ Kwaliteitszorg-procedures</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Onderlinge visitatie collega-instellingen</i></li> <li>▪ <i>Certificering branches</i></li> <li>▪ <i>Ouders</i></li> </ul>
<b>Hiërarchisch (verticaal)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Raad van toezicht</li> <li>▪ Bestuur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Minister</li> <li>▪ Inspectie</li> <li>▪ NVAO</li> <li>▪ Examens</li> <li>▪ Bekwaamheidseisen</li> <li>▪ Geschilbeslechers</li> </ul>

Volgens het rapport *Zorgplichtbepalingen in het primair onderwijs* hebben ouders ook een functie bij het toezicht. De Inspectie zou door een 'kwalitatief gesprek' met het bevoegd gezag moeten nagaan of de instelling horizontaal toezicht uitwerkt en voldoet aan een adequate uitwerking van de zorgplicht voor een bepaald onderdeel.<sup>77</sup>

Het rapport *Vreemde ogen: naar een andere kijk op toezichtsarrangementen* (2004) heeft een toets opgenomen om te kijken of het zinvol is om belanghebbenden in te schakelen bij het toezicht. Een voorwaarde is bijvoorbeeld dat kennis en informatie bij de beoogde groep aanwezig zijn. Uiteindelijk is het doel het effectief en efficiënt waarborgen van het publiek belang; horizontaal toezicht is geen doel op zich.<sup>78</sup>

Ouders zijn op dit moment niet goed in staat om de rol van professioneel toezichthouder op zich te nemen. Leken zijn bijvoorbeeld niet altijd in staat prestatie-indicatoren goed te interpreteren.<sup>79</sup> Dat geldt niet allen voor het schoolkeuzeproces, maar ook als

ze een rol als toezichthouder moeten vervullen, bijvoorbeeld in een raad van toezicht.<sup>80</sup> Kortom: de ouder kan bijna niet de rol van objectieve, onafhankelijke toezichthouder spelen; het particuliere belang van het eigen kind of de eigen school is daarvoor – begrijpelijk – een beletsel. De vraag is ook of ouders dat willen. Op de eerste plaats zal goed onderwijs aan hun kind staan en niet toezicht houden op de (dagelijkse) beleidspraktijk van de school. De vraag is ook of een kwalitatief gesprek met het bevoegd gezag voldoende houvast biedt voor de Inspectie om effectief toezicht te kunnen uitoefenen.

Ouders hebben in de zaak-Schaapman echter ook laten zien dat ze – in bepaalde gevallen – wel degelijk ‘tanden’ hebben door de school aansprakelijk te stellen voor fouten die van invloed zijn op de kwaliteit van het onderwijs.<sup>81</sup> Ouders stellen zich dus soms op als toezichthouder in de vorm van kritische onderwijsconsumenten.

In de overwegingen van de zaak van de communicatiestudenten tegen de Universiteit van Amsterdam geeft de rechter aan, dat door het verspreiden van informatiemateriaal (zoals de opleidings- en examenregeling) een aanspraak voor de student ontstaat. De universiteit verbindt zich om het daarbij behorende onderwijs op behoorlijke wijze te geven en de voor dat programma minimaal noodzakelijke onderwijsvoorzieningen te stellen. Zoals in de zaak-Schaapman is ook hier geen resultaatverplichting in het geding "maar UvA dient zich in het licht van de gesloten onderwijsovereenkomst in te spannen om de student die zichzelf inspant door onderwijsbegeleiding en onderwijsvoorzieningen in staat te stellen binnen redelijke termijn de studie te voltooien."

De rechter weegt verschillende belangen af en verschillende rechtszaken waarbij ouders de school aanspreken laten dat ook zien.<sup>82</sup> Leerlingen en ouders hebben recht op goed onderwijs. Dat betekent in ieder geval: zoveel mogelijk de gelegenheid krijgen mee te doen aan een – afsluitend – examen en bijvoorbeeld maatregelen die pesten tegengaan. Ouders en leerlingen zijn daarbij wel gehouden aan de interne regels van school.

De lijn van het kabinet is om meer verantwoordelijkheid neer te leggen bij de instellingen én bij de burgers/ouders. Deze moeten in goed onderling overleg afspraken gaan maken.

In de nota *Naar een nieuwe wet op het hoger onderwijs en onderzoek* staat dat "denkbaar is dat een instelling de ruimte neemt om met verschillende studenten in aanvulling op de standaard 'leveringsvoorwaarden' specifieke individuele leerarrangementen af te spreken; bijvoorbeeld voor snelle studenten, of voor studenten die door een specifieke deficiëntie het standaardtempo niet kunnen bijhouden".<sup>83</sup>

Door algemeen geformuleerde zorgplichten zou de beleidsvrijheid van de instellingen vergroot kunnen worden. Aan de andere kant kan de verantwoordelijkheid van de instellingen voor het uiteindelijke onderwijsresultaat (de output) op termijn evolueren naar een professionele standaard, zowel voor de inhoud van het onderwijs (bijvoorbeeld het halen van een eindexamen) als voor de instelling ("dit zijn de doelen, hier mag u ons op afrekenen") als voor het docentencorps ("dit zijn mijn competenties, hier mag u mij op aanspreken"). Deze professionele standaard kan het recht van ouders, leerlingen en studenten op deugdelijk onderwijs versterken. Dit is zeker het geval als ouders terecht zouden kunnen bij een 'Autoriteit' die – anders dan de huidige rechter – meer dan marginaal kan toetsen en wellicht zelfs compenserende maatregelen kan nemen. De scha-

duwzijde is dat claims ook weer kunnen leiden tot nieuwe procedures, intern toezicht en risico-management, met als gevolg meer bureaucratie, afnemend vertrouwen en nadelige invloed op het primaire proces.

### *Conclusie*

Ouders hebben een moeilijk in te lopen informatieachterstand op zowel het bevoegd gezag als de Inspectie.<sup>84</sup> Het voorstel om een kwalitatief gesprek te houden tussen Inspectie en het bevoegd gezag om te toetsen of ouders voldoende betrokken zijn, lijkt een weinig effectieve manier om de ouder ook daadwerkelijk als toezichthouder te positioneren.

Een meer contractuele benadering zou de positie van de ouder als zelfhandhaver op de kwaliteit van het onderwijs mogelijk wel kunnen vergroten. De student, ouder of leerling moet dan wel zelf toezicht houden op de leveringsvoorwaarden.

Neveneffecten kunnen zijn dat de school zich gaat vrijwaren voor aansprakelijkheden door kwaliteitsdoelen minder resultaatgericht op te stellen en dat er meer bureaucratie komt om eventuele fouten te vermijden. De vertrouwensrelatie tussen instelling en docent kan ook onder druk komen te staan door de juridisering van de relatie tussen de instelling en de student of de ouder. Een contractuele benadering is naar het oordeel van de raad een te smalle benadering van de relatie tussen ouders, studenten en school of instelling. De positie van betrokkenen is immers breder dan die van consument. Zij maken deel uit van de onderwijsgemeenschap, waarin de relaties in hoofdzaak niet-juridisch van aard zijn.

De raad zal in 2006 nader adviseren over de vraag in hoeverre ouders (en andere belanghebbenden) in de directe omgeving van de school ook een meer substantiële invloed kunnen krijgen.

### *Brancheorganisaties als borgingsinstanties?*

Brancheorganisaties het voortouw laten nemen bij kwaliteitsborging, governancecodes en verantwoording lijkt op het eerste gezicht een goed idee. Enerzijds is er de mogelijkheid van afstemming met het veld, anderzijds ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de inrichting, kwaliteit en toezicht daar waar de uitvoerders bij elkaar zitten. De ruimte voor een brancheorganisatie ontstaat echter pas als de overheid de garantie heeft dat bijvoorbeeld een code of andere zelfregulering ook gehandhaafd en nageleefd wordt. Er is echter een kwetsbaar element in deze gedachte. Als branches gaan optreden als toezichthouder nemen ze overheidstaken over. De branches komen dan in een spagaat tussen belangenbehartiger en toezichthoudende instantie. Instellingen zullen vervolgens de brancheorganisatie(regels) gaan voelen als externe, overheidsgerelateerde regels. De brancheorganisaties moeten dan afscheid nemen van het behartigen van een bepaald belang en zich meer onafhankelijk opstellen. Er ontstaat een nieuwe, bureaucratische, toezichthoudende tussenlaag.

### **Particulier toezicht**

Concurrentiebelangen kunnen zelfregulering tenietdoen. Backx (1994) beschrijft de casus van het ISO (Inspectie Schriftelijk Onderwijs), een stichting die vanaf 1947 toezicht hield op de particuliere instellingen voor schriftelijk onderwijs. Dit toezicht was een vorm van particulier toezicht. In de stichting participeerden naast particuliere instellingen ook consumentenvertegenwoordigers. Het ging de stichting er vooral om het



vertrouwen van de (toekomstige) cursisten te winnen en dat was ook een commercieel belang. De stichting hanteerde erkenningsvoorwaarden met kwaliteitsvoorwaarden voor het onderwijs en waarborgen voor een onafhankelijke beoordeling van examens. Deze reglementen zouden later worden opgenomen in wetgeving. De nauwe betrokkenheid van de instellingen verzwakte de onafhankelijkheid van het ISO-toezicht. Een incident in 1959, de erkenning van het Nederlands Talen Instituut, dat een agressieve wervings-tactiek hanteerde, leidde tot interventie van de overheid. Andere instellingen die klanten verloren vonden dat de overheid moest ingrijpen. Concurrentiebelangen zorgden er dus voor dat uiteindelijk de overheid het toezicht op het schriftelijk onderwijs op zich nam in de Wet erkenning instellingen schriftelijk onderwijs.

### *Conclusie*

Het lijkt er vooralsnog op dat een met toezichtstaken opgetuigde brancheorganisatie onbedoelde neveneffecten kan oproepen. Met name interventie door een brancheorganisatie kan problematisch zijn. Als intermediaire organisaties worden belast met overheids-taken maakt dat de situatie meer diffuus in plaats van duidelijker.

### *Certificering door intermediaire organisaties als borging?*

Certificering betekent dat een onafhankelijke, betrouwbare en deskundige instelling schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat het product, het proces of de persoon voldoet aan voorafgestelde eisen. De meerwaarde van certificering is de interne kwaliteitsverbetering van gecertificeerde instellingen en de vergroting van het draagvlak van kwaliteitscriteria. Doordat de criteria zijn toegesneden op degene die ze moet uitvoeren, mag verwacht worden dat er meer bekendheid is met de normen en dat daarvan een juiste interpretatie plaatsvindt. De criteria kunnen flexibeler aangepast worden aan gewijzigde omstandigheden. De certificerende instelling is een extra controleur.

Certificering is echter geen waarborg voor kwaliteit van het primaire proces, alleen de randvoorwaarde wordt getoetst: het proces waarbinnen onderwijskwaliteit tot stand komt. Een certificerende instelling houdt toezicht op het certificaat; accreditatie richt zich in deze situatie op het certificeren van certificatie-instellingen. Accreditatie of certificering is dus geen vervanging van het toezicht, maar een aanvulling. Zo houdt de Inspectie bepaalde toezichtstaken.

Als het overheidstoezicht gebruik wil maken van de informatie uit de certificering moet er goede uitwisseling zijn. Het probleem bij commerciële certificerende instellingen (zoals in het hoger onderwijs bijvoorbeeld vbi's) is, dat zij niet geneigd zullen zijn informatie van hun klanten door te spelen. Klanten zullen ook niet willen dat informatie uit de certificering doorspeeld kan worden aan de Inspectie.

Volgens de checklist *Handhaving en certificering* van het ministerie van Justitie (2003) is de kans op een sanctie van de certificerende instelling hoger naarmate de certificerende instelling zich onafhankelijker opstelt ten opzichte van de certificaathouder en dit ook uitdraagt. Toezichtinstrumenten in dit verband zijn:

- openbaarmaking van het niet voldoen aan de normen;
- doorspelen van informatie aan de overheid; en
- het intrekken van het certificaat.

Het ministerie bepleit met deze checklist dat de certificerende instelling zich als een overheidstoezichthouder moet opstellen. Interventies door de certificerende instelling komen echter weinig voor, vanwege de risico's van claims van de certificaathouder en verlies van een klant.

Of certificering een rol kan spelen in de kwaliteitsborging hangt af van een aantal randvoorwaarden, globaal komen deze overeen met die welke ook gelden voor zelfregulering, genoemd in hoofdstuk 2:

- er is een klein aantal homogene instellingen;
- er is sprake van effectieve naleving;
- het systeem van zelfevaluatie (om het certificaat te krijgen) is op orde; en
- de beoogde certificaathouders zien zelf het belang en onderschrijven de normen; ze zijn door de branche al grotendeels verinnerlijkt.

### *Conclusie*

Het hoger onderwijs voldoet min of meer aan de genoemde criteria en hier is accreditatie dan ook een reeds gestart proces. Wel blijkt in de praktijk de verhouding tussen de vbi's en de NVAO niet helder (zie hoofdstuk 3). Wellicht dat ook het bve-veld voldoet aan de randvoorwaarden om op termijn over te gaan naar accreditering van instellingen, als vervanging van het regime van de WOT. De bve-sector heeft een 'countervailing power' in de vorm van het bedrijfsleven en de branches. Accreditatie kan als de voorwaarden voor zelfregulering of zelfhandhaving vervuld zijn. De ervaringen uit het hoger onderwijs moeten worden meegenomen.

Het primair en voortgezet onderwijs zijn op dit moment nog niet klaar voor een stap richting certificering of accreditering van instellingen. De eerste stap in dit proces, adequate zelfevaluatie, moet nog op grote schaal van de grond komen. Het accrediteren van een opleiding is nog iets anders dan het accrediteren van een school. De grote variatie aan scholen en de garantiefunctie van de overheid voor het leerplichtig onderwijs betekenen een ander uitgangspunt.

Dit neemt niet weg dat een zekere vorm van interne certificering, net zoals de Code goed bestuur primair onderwijs, een middel kan zijn om de discussie over zaken zoals kwaliteitszorg en goed bestuur verder te ontwikkelen. Instellingen moeten worden uitgedaagd om mee te denken over hoe zo'n certificering eruit zou moeten komen te zien, wat het certificaat zou moeten waarborgen. Het moet dus een proces zijn vanuit (groepen van) instellingen zelf.

Q5 is in het najaar van 2001 samen met de Inspectie gestart met het ABC-project. Het project heeft tot doel voor het voortgezet onderwijs de mogelijkheden te verkennen van zelfevaluatie, visitatie en proportioneel toezicht. Het project bestaat uit drie fasen. De A-fase betreft de fase van de interne kwaliteitszorg door de school zelf (zelfevaluatie). De B-fase heeft betrekking op visitatie door feedback van 'kritische vrienden'. De C-fase is de fase van het proportioneel toezicht, waarin de Inspectie een kwaliteitsoordeel geeft (proportioneel toezicht). Dit project liep tot 2003. Na beëindiging van het project is het door alle betrokken partijen positief geëvalueerd. Het biedt nuttige handreikingen voor scholen die aan zelfevaluatie willen beginnen of daarmee willen doorgaan.

Wat altijd mogelijk is, is dat scholen vrijwillig een keurmerk aanvragen op bepaalde aspecten waarin zij zich willen onderscheiden, bijvoorbeeld in het kader van internationalisering. In het advies *Internationaliseringsagenda voor het onderwijs*<sup>85</sup> heeft de raad gepleit voor een keurmerk voor scholen die zich richten op een internationale oriëntatie. Zo een keurmerk zou bijvoorbeeld door het Nuffic of het Europees Platform gegeven kunnen worden.

#### 4.4 Een kwaliteitsborgende rol voor geschilbeslechtende instanties en examens of bekwaamheidseisen?

**Figuur 5: Toezichtskwadrant**

	Intern	Extern
<b>Gelijkwaardig (horizontaal)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Collegiale audits</li> <li>▪ Kwaliteitszorg-procedures</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Onderlinge visitatie collega-instellingen</li> <li>▪ Certificering branches</li> <li>▪ Ouders</li> </ul>
<b>Hiërarchisch (verticaal)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Raad van toezicht</li> <li>▪ Bestuur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Minister</li> <li>▪ Inspectie</li> <li>▪ NVAO</li> <li>▪ Examens</li> <li>▪ Bekwaamheidseisen</li> <li>▪ <i>Geschilbeslechtters</i></li> </ul>

##### *Geschillenbeslechtende instanties als borging*

In het advies *Degelijk onderwijsbestuur* heeft de raad al gewezen op andere toezichthouders: corrigerende instanties die op dit moment al functioneren, bijvoorbeeld de klachtencommissies en geschillencommissies voor medezeggenschap. De marginaal toetsende rol van de rechter waar het gaat om de kwaliteit van het onderwijs is aan bod gekomen in de paragraaf over de ouders.

Soms toetst een rechter inhoudelijk, als hij van oordeel is dat er sprake is van kennelijke onredelijkheid of grove fouten. Een recent voorbeeld is de uitspraak van de rechtbank in Roermond.<sup>86</sup> Het ging om een beoordeling van een examen economie voor het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs). De voorzieningenrechter toetste hierbij zelf enkele examenvragen aan de hand van een antwoordsleutel en vond dat er sprake was van 'apert onzorgvuldige beoordeling'. De rechter droeg het schoolbestuur op, het herexamen voor te leggen aan de Inspectie.

De raad is van mening dat geen aparte nieuwe onderwijsautoriteit in het leven moet worden geroepen. Een nieuwe toezichthouder betekent weer een nieuwe speler in het toezichtveld, zonder dat duidelijk is wat deze toevoegt aan de bestaande voorzieningen. Beter is de bestaande voorzieningen, instrumenten en toezichthouders goed in te zetten, samen te laten werken of zonedig samen te voegen. De Minister en de Inspectie behouden hun verantwoordelijkheden om – in laatste instantie – in te grijpen. Met name in de sectoren waarin het aantal instellingen beperkt is (zoals de bve-sector en het hoger

onderwijs) kunnen de problemen van één bestuur al gevolgen hebben voor het hele stelsel. Vanuit de stelselverantwoordelijkheid van de Minister is het dan gerechtvaardigd dat de Inspectie of de Minister nadere (proportionele) maatregelen neemt.

#### *Examensystemen als borging?*

In het advies *Examinering in ontwikkeling*<sup>87</sup> is gewezen op het belang van externe kwaliteitsborging bij examens voor diploma's met civiele effecten. De kwaliteit van examens moet door een externe instantie bewaakt worden.

In het voorgezet onderwijs is de CEVO (Centrale Examencommissie Vaststelling Opgaven) volgens het Eindexamenbesluit verantwoordelijk voor onder meer het vaststellen van de beoordelingsnormen voor de centrale examens en het geven van regels voor het bepalen van een score, voortvloeiend uit de beoordeling. De CEVO bepaalt de inhoud van de examens onder verantwoordelijkheid van de Minister; de Inspectie heeft hier in principe niets mee te maken. Als echter het centraal examen naar het oordeel van de Inspectie niet op regelmatige wijze heeft plaatsgehad, kan zij besluiten dat het geheel of gedeeltematig voor een of meer kandidaten opnieuw wordt afgenomen.

Op de borging van de examens in de bve-sector en de positie van de KCE is in het vorige hoofdstuk al ingegaan.

Examens in het hoger onderwijs zijn op dit moment nog onvoldoende geborgd. De raad heeft in het kader van het advies *Examinering hoger onderwijs*<sup>88</sup> hiervoor aandacht gevraagd. De Inspectie constateerde een aantal jaren geleden dat kwaliteitsborging van examens hoog op de agenda stond bij de instellingen, maar dat er op dit punt nog het een en ander te verbeteren viel. De visitatiecommissies hanteerden naar de mening van de Inspectie een te globaal kader en het kwaliteitsoordeel over de examens was te mager onderbouwd.<sup>89</sup>

Toetsing is al met al een belangrijk aspect van de kwaliteit van het onderwijs. Het is van belang juist op dit aspect goed (toe)zicht te krijgen. Dan moet er echter wel een bevoegdheid en een passend kader zijn voor de toezichthouder om toe te zien op het proces en niveau van (examen)toetsing.

#### *Bekwaamheidseisen docenten als borging?*

Uit onderzoek blijkt dat evaluaties nog vrij onbetrouwbaar zijn, omdat teamleden de houding missen om hun werk eerlijk en kritisch te bekijken, moeilijk uitkomen voor zwakheden en soms zelfgenoegzaam zijn.<sup>90</sup>

Als de kwaliteit van onderwijs staat of valt met de man/vrouw voor de klas, moet het inspectietoezicht zich dan ook niet richten op de docent? Is er een rol voor beroepsorganisaties om tot zelfregulering te komen (professionele code)? De vraag is of de professional zulk hoog specialistisch werk levert, dat hij alleen door andere professionals kan worden beoordeeld. In sommige sectoren, zoals de gezondheidszorg, is een behoorlijke kennis en kunde vereist. Het speelveld in het onderwijs is echter anders: ouder en leraar delen hier een pedagogische verantwoordelijkheid. Het uitgangspunt dat professionals alleen door professionals beoordeeld mogen worden, kan leiden tot afscherming van de buitenwereld en monopolisering.<sup>91</sup>

Het toezicht op de bekwaamheidseisen is een specifiek punt. De Inspectie toetst door het toezichtkader het pedagogisch-didactisch handelen van de leraar op school; het gaat er dan bijvoorbeeld om of leraren het onderwijsleerproces afstemmen op ontwikkelingsverschillen tussen leerlingen. Er is echter geen toets van de Inspectie op de hogescholen die de (aankomende) docenten leveren. De NVAO accrediteert de opleiding. Het is voor te stellen dat in het kader van de publieke borging voor het leerplichtig onderwijs de minister de Inspectie op dit terrein steviger positioneert. De raad geeft in het volgende hoofdstuk enkele concrete handreikingen.

#### *Conclusie*

Instanties en procedures buiten de Inspectie zoals geschillencommissies, examens en bekwaamheidseisen hebben ook een toezichthoudende, corrigerende en borgende werking als het gaat om de onderwijskwaliteit. Bij geschillenbeslechtters is die in de meeste gevallen echter marginaal; zij toetsen terughoudend om de (pedagogische) beoordelingsvrijheid van de school zo ruim mogelijk te houden. Examens en bekwaamheidseisen geven een zekere garantie van een bepaald niveau, maar kunnen een externe toezichthouder van vlees en bloed niet vervangen. Ook het niveau en de beoordeling van examens en de naleving van bekwaamheidseisen moeten getoetst worden.

## **4.5 Het buitenland als toekomstperspectief?**

We behandelen vier landen die mogelijk een licht kunnen werpen op de wijze waarop toekomstig toezicht vorm kan krijgen: Engeland, Schotland, Finland en Zweden. Engeland en Schotland zijn belangrijke voorbeeldlanden geweest bij de invoering van de WOT en kunnen daarom met dezelfde consequenties te maken hebben als Nederland. In Zweden is de inspectie opnieuw ingevoerd, terwijl in Finland de inspectie juist is afgeschaft.<sup>92</sup>

De hier bedoelde vier landen hebben net als Nederland te maken met een publieke opinie die wil dat gegevens openbaar worden gemaakt, dat er controle is op wat er met het (belasting)geld gebeurt en dat er min of meer objectief gemeten wordt. Er wordt veel belang gehecht aan de waarborgtaak. Nederland zit met een vierjaarlijkse cyclus aan de lage kant, er zijn landen waar de cyclus zes of zeven jaar bedraagt. De vraag is hoe die landen de scholen monitoren. Het jaarlijks onderzoek lijkt niet te bestaan in andere landen. Een land als Engeland gaat nu de frequentie van de bezoeken opvoeren. Dit om te voorkomen dat inspectiebezoeken een eenmalige 'happening' worden die weinig te maken hebben met de dagelijkse realiteit.

Een idee voor Nederland kan zijn om het inspectietoezicht ook op het niveau van de leraar en afzonderlijke vakken uit te oefenen. Dit is in Schotland en Engeland het geval. Dit heeft ook te maken met het feit dat in deze landen geen nationaal curriculum bestaat, waardoor verschillen tussen scholen erg groot kunnen zijn.

De trend richting proportioneel toezicht is onmiskenbaar aanwezig in de onderzochte landen en is dus niet uniek voor Nederland. Scholen (of gemeenten) die het goed doen staan minder onder toezicht dan andere scholen. Samenhangend met dit proportioneel toezicht is er specifiek aandacht en beleid voor zwakke scholen. Ook de opkomst van de stimulerende taak is in de meeste landen aan de orde, er is weinig beweging te bespeuren richting een strengere en vooral beoordelende inspectie. Nog niet bekend is

welke neveneffecten een systeem zonder centrale inspectie – zoals in Finland – heeft. Het opnieuw invoeren van de inspectie in Zweden na enkele jaren afwezigheid omdat de kwaliteitsverschillen tussen scholen te groot werden, geeft aan dat er ook negatieve consequenties aan verbonden kunnen zijn en dat inspecties een taak hebben in het inzichtelijk maken van die kwaliteitsverschillen.

De trends zijn dus wel hetzelfde, maar de uitgangspunten verschillen met die van Nederland. Zo is er in de genoemde landen een forse rol voor de gemeenten, hetzij in het bestuur van de scholen, hetzij als inspecteurs. Overigens wil dat niet zeggen dat er geen discussie tussen landelijke en gemeentelijke overheid bestaat. In de Scandinavische landen is de gemeentelijke autonomie erg belangrijk en wordt inmenging door de landelijke overheid als onwenselijk beschouwd. Nederland kent door zijn systeem van openbaar en bijzonder onderwijs (waarbij het bijzonder onderwijs twee derde van de scholen omvat) andere uitgangspunten in het systeem. Hier speelt het onderscheid tussen schoolbestuurlijke vrijheid aan de ene kant en overheidsbemoediging aan de andere kant een veel grotere rol. De organisatie van toezicht in het buitenland is dan ook niet zonder meer toe te passen op de Nederlandse situatie, maar enkele elementen (bijvoorbeeld toezicht op de leraar of een vakgebied) zijn een nadere bestudering waard.

## 4.6 Toekomstig toezicht

*Er is een noodzaak van profilering van de taken van het overheidstoezicht*

Een conclusie is dat horizontale of meer privaat georiënteerde vormen van toezicht en handhaving als vervanging van of aanvulling op verticaal overheidstoezicht, moeilijk te realiseren zijn. Verticaal, hiërarchisch toezicht door of vanwege de overheid laat zich moeilijk vervangen door horizontale, gelijkwaardige vormen van controle op de naleving en uitvoering van bepaalde kwaliteitsvoorschriften.

(Extern) toezicht heeft twee belangrijke kenmerken<sup>93</sup>:

- Het is onafhankelijk. In operationele zin is een toezichthouder primair geen adviseur, maar controleur; in institutionele zin is de Inspectie geen verlengstuk van de Minister of een andere (commerciële) organisatie. De onafhankelijkheid komt verder tot uitdrukking in het kader, dat met name het algemeen belang in het oog heeft.
- Het is professioneel: het gaat erom wie hij is (een vakman of -vrouw), wat hij doet (objectief onderzoek) en hoe hij dat doet (via eisen en methoden die valide, betrouwbaar en navolgbaar zijn).

Het grote verschil tussen intern en extern toezicht is het perspectief. Kwaliteitszorgsystemen en intern toezicht zijn gericht op dynamiek. Het gaat om 'problemsolving' en 'going concern'. Extern toezicht, bijvoorbeeld door de Inspectie, is met name gericht op een oordeel: wat is er op een bepaald moment terechtgekomen van de plannen, wat zijn de resultaten, hoe past het in het geheel. De externe evaluatie is vooral gericht op de betaler, de interne evaluatie is gericht op de (dagelijkse) uitvoerder. Die verschillen in perspectieven, de verschillende 'taal' die gebruikt wordt en de verschillende methoden en eisen van onderzoek belemmeren de bruikbaarheid van interne gegevens voor het overheidstoezicht. De taken van de Inspectie (informereren, beoordelen, interveniëren) moeten meer profiel krijgen en er moet meer gerichte uitwisseling komen in de informatie van en naar andere (interne) toezichthouders.

Janssens (2005) spreekt van een blijvende spanning. "In een systeem van toezicht en verantwoording waarin de perspectieven en belangen van de school, de ouders, de interne en de externe toezichthouder van elkaar verschillen, zullen deze partijen verschillende informatiebehoefte hebben die slechts gedeeltelijk samenvallen. Het gevolg hiervan is dat de verantwoordingsinformatie nooit onafhankelijk is van deze perspectieven en belangen. Voor de externe toezichthouder geldt echter dat voor een goede beoordeling van deze informatie het van groot belang is dat deze juist zo weinig mogelijk door verschillende belangen is gekleurd. Beide overwegingen leiden tot blijvende spanningen in de afstemming van het externe op het interne toezicht."

#### *Inrichting van het toezicht niet compliceren*

Toezicht verdelen over verschillende actoren, zoals de branche, de instelling, de professional, de deelnemer, de omgeving of een certificerende instelling, draagt volgens de raad niet bij aan meer samenhangend, geïntegreerd toezicht. Verdeling van toezicht roept vragen op als: waar kan ik als ouder, leerling of student op rekenen? wie kan ik waarop aanspreken? waar ben ik als instelling of docent verantwoordelijk voor? of ben ik als ouder of student zelf verantwoordelijk?

Prioriteit is dat bestaande toezichthouders zoals Inspectie, maar ook klachtencommissies, meer onderling gegevens uitwisselen en meerdere 'klanten' gaan bedienen (interne toezichthouders, gemeenten). Bestaande, inhoudelijke waarborgen voor de kwaliteit van het onderwijs zoals examens en examenniveaus kunnen meer als onderwerp van toezicht naar voren komen. Een transparante inrichting van het toezicht is niet gebaat bij nieuwe toezichthouders.

#### *De inrichting van het toezicht kan variëren*

Het kenmerkende van toezicht is de interventiemogelijkheid; de macht die een dwingende, corrigerende factor vormt. De overheid of een toezichthouder kan dat doen op basis van bepaalde wettelijke bevoegdheden én op basis van een gezaghebbende reputatie. Volgens de raad kan onder omstandigheden marktwerking ook als corrigerende, toezichthoudende factor functioneren. Toezicht kan daardoor een andere inkleuring krijgen doordat een sector of instelling meer marktelementen in zich opneemt (meer hybride is). De overheid houdt echter ook in deze sector een belangrijke rol en daarom wordt de onderwijsmarkt wel een 'quasi-markt' genoemd.<sup>94</sup> Het onderscheid is het sterkst tussen leerplichtig (weinig markt) en niet-leerplichtig (veel markt) onderwijs.

De normstelling kan ook meer private trekken vertonen, bijvoorbeeld door de introductie van overeenkomsten tussen studenten en instellingen of van prestatiecontracten tussen instellingen en de overheid. Het publieke toezicht door de overheid krijgt dan meer een functie om de marktwerking te garanderen (zijn studenten wel genoeg geïnformeerd, is er genoeg concurrentie, is er keuzevrijheid, zijn er geen onredelijk bezwarende bedingen). Variatie dus door een rol als marktmeester of een meer inhoudelijke rol als 'keuringsdienst van onderwijswaren'.

## 5 Naar doortastend onderwijstoezicht

Dit hoofdstuk beantwoordt de hoofdvragen van het advies. Hoe ziet de toekomst voor het onderwijstoezicht eruit? Welke concrete maatregelen of instrumenten moet de overheid of moeten de onderwijsinstellingen nemen voor doortastend toezicht? Aan het slot volgt een actieschema: wie moet welke actie in welke sector ondernemen?

### 5.1 Aanbevelingen voor toekomstig toezicht op het onderwijs

#### *De unieke positie van het toezicht*

Ouders, leerlingen, studenten, leraren en docenten, bestuurders en managers, interne toezichthouders en politici willen inzicht hebben in het functioneren van het onderwijs. Dat inzicht moet gebaseerd zijn op informatie en samengevat in een hanteerbaar aantal normen, zodat alle betrokkenen na kunnen gaan hoe het gesteld is met het onderwijs. De behoefte aan dergelijke normen wordt naar het oordeel van de raad niet minder maar eerder groter. Het toezicht is daarbij onmisbaar.

Toezicht onderscheidt zich van kwaliteitsinstrumenten, interne controle of verantwoording. Het kenmerkende van toezicht is de interventiemogelijkheid: de macht die een dwingende, corrigerende factor vormt. De overheid of een toezichthouder kan dat doen op basis van bepaalde wettelijke bevoegdheden én op basis van een gezaghebbende reputatie. De raad onderschrijft de analyse van het kabinet dat stapeling van toezicht en toezichthouders moet worden vermeden en dat meer verantwoordelijkheid bij burgers en instellingen moet worden gelegd. Verschuiving en verandering van toezichtstaken en bevoegdheden vereisen echter een behoedzaam opereren, waarbij steeds gekeken moet worden naar (neven)effecten.

#### *Toezicht in balans*

Het toezicht door de overheid is voortdurend balanceren. Zo moet de Inspectie op grote afstand staan vanwege de autonomie van instellingen, maar wordt zij wel aangesproken als de kwaliteit op een bepaalde instelling niet goed blijkt te zijn. Verschillende taken zijn met elkaar verstrengeld. De Inspectie moet toezien, de kwaliteit beoordelen én de kwaliteit bevorderen door overleg met betrokkenen (artikel 3 WOT). Nieuwe ontwikkelingen in beleid en regelgeving compliceren de taak van de toezichthouder. Open normen in de onderwijswetgeving (zorgplichten) verminderen de regelgeving op centraal niveau, maar geven weinig handvatten voor de toezichthouder om te toetsen. De vraag is welke prioriteit geldt. Stel bijvoorbeeld dat de horizontale verantwoording aan ouders en schoolteam goed is, ze zijn zeer tevreden over het onderwijs, maar er zijn ten opzichte van andere scholen veel zittenblijvers en slechte resultaten. De vraag is dan of de individuele instelling het ijkpunt is of de opbrengsten en kosten voor de (lokale) samenleving.



### *Deregulering en de consequenties voor het toezicht*

Er is een inherente spanning tussen een grote mate van zelfregulerend vermogen, differentiatie, (interpretatie)vrijheid en de noodzaak van een minimale inhoudelijke basisnorm. Wanneer bijvoorbeeld elke instelling zijn eigen referentiekader kan hanteren, met eigen toetsmomenten, toelatingscriteria en opleidingsduur, is een (kwalitatieve) vergelijking van instellingen nauwelijks meer te maken. Wat rest is een oordeel gebaseerd op een louter procedurele audit van een proces, maar dit geeft de ouder of de student geen adequate, onafhankelijke en vergelijkende informatie over de inhoud en de kwaliteit van het desbetreffende onderwijs. De raad vindt onderlinge vergelijkbaarheid van instellingen belangrijk, ook om algemene doelstellingen zoals aansluiting tussen sectoren te bevorderen.

### *Drie hoofdaanbevelingen voor doortastend onderwijstoezicht*

De raad formuleert drie hoofdaanbevelingen:

- (1) Betere profilering van de taken van de Inspectie.
- (2) Eenvoud van toezicht.
- (3) Variatie per sector van de inrichting van het toezicht.

Deze drie hoofdaanbevelingen leiden tot een aantal specifieke aanbevelingen, zowel voor de overheid als de instellingen zelf.

## **5.2 Te nemen stappen door de minister**

### **5.2.1 Nadere profilering van de drie taken van de Inspectie**

#### *1) Nadere profilering van de informerende functie*

De informatie van de Inspectie is van groot belang voor een groot aantal betrokkenen in het onderwijs. Kenmerkend voor de informatie is dat deze verplicht wordt geleverd door alle scholen aan één instantie. Daarin verschilt deze informatiestroom van bijna elke andere stroom. De minister is als eerste gebaat bij deze informatie over het functioneren van individuele instellingen en over het hele stelsel. Er zijn echter meer betrokkenen die kunnen profiteren. Voor goed toezicht houden heeft een raad van toezicht van een instelling informatie nodig. Ook ouders (de oudergeleding van de medezeggenschapsraad) en gemeenten kunnen de scan van de Inspectie betrekken bij het nemen van maatregelen.

De informatie heeft betrekking op in ieder geval de vijf belangrijkste aandachtspunten van de overheid in het onderwijs: kwaliteit, doelmatigheid, keuzevrijheid, toegankelijkheid en sociale cohesie. De Inspectie richt zich vooral op kwaliteit, maar ook op bijvoorbeeld sociale cohesie (zie het jongste *Onderwijsverslag*). Verder zien we dat er naast rechtmatigheid ook aandacht is voor doelmatigheid; ook de auditdiensten spelen hierin een rol. De mate van concurrentie waaraan instellingen bloot staan kan een belangrijke factor zijn voor de ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs. In het advies *Variëteit in schaal* heeft de raad er daarom voor gepleit om bij het bepalen van de intensiteit van het inspectietoezicht ook te kijken naar de mate van keuzevrijheid. Wanneer er sprake is van een monopolistische situatie, zou de Inspectie extra alert moeten zijn.<sup>95</sup>

Bij de informatiefunctie van de Inspectie hoort het aspect van de standaardisatie van informatieverzameling. Er zijn verschillende gestandaardiseerde instrumenten zoals

Cito-toetsen, toetsen die de leesvaardigheid testen (avi, analyse van individualiseringsvormen) en uitslagen van centrale examens. Dat zijn – technisch gesproken – productmetingen. De Inspectie kan hiervan gebruikmaken. Daarnaast heeft de Inspectie een eigen instrument opgezet, het toezichtkader. Dat is op zich geen noodzakelijkheid: de Inspectie kan ook werken met instrumenten van de eigen schoolorganisatie, gebruikmaken van de informatie die ouders aanleveren of van bijvoorbeeld klachten die bij een klachtencommissie naar voren komen. De vraag is dan wel hoe dit zich verhoudt met het principe van vergelijkbaarheid.

Voor (potentiële) studenten is het moeilijker geworden opleidingen in het hoger onderwijs te vergelijken; de vroegere gelijktijdige visitatie van opleidingen bestaat niet meer. De vergelijkbaarheid van opleidingen, met name in het hbo, is aan het verminderen door de verschillende clusterings waarin ze kunnen worden geaccrediteerd door verschillende vbi's met verschillende kaders.

Informatie over de kwaliteit van het hoger onderwijs komt op verschillende manieren tot stand. Er zijn 'rankings' door de media, het ministerie van OCW geeft een overzicht in *Kennis in Kaart*, er is een *Keuzegids hoger onderwijs*; verder zijn er plannen voor het opzetten van een database en een website. De minister zal moeten blijven garanderen dat gebruikers voldoende objectieve, integrale en geordende informatie tot hun beschikking hebben.

#### *Concrete aanbevelingen*

- (1) Informeer naast huidige 'klanten', zoals directeuren en de minister, ook nieuwe categorieën, zoals raden van toezicht, gemeenten en medezeggenschapsraden. Het pas geopende Toezichtsportaal met gecombineerde informatie van Cfi, Inspectie en auditdiensten zou ook geopend moeten worden voor genoemde betrokkenen.
- (2) Ga na hoe informatiestromen een grotere relevantie kunnen hebben voor instellingen zelf en voor gebruikers (ouders, leerlingen, studenten). Met name de vergelijkbaarheid of benchmarking is een punt (zie hierna).
- (3) Blijf aangeleverde informatie van instellingen controleren, bijvoorbeeld door een steekproef van een toezichthouder (Inspectie of NVAO).<sup>96</sup>

#### *2) Nadere profilering van de oordelende functie*

Toezichthouders gebruiken informatie om een tot een bepaald oordeel te komen. Oordeelsvorming komt tot stand door informatie te verbinden met een maatstaf, een norm.

Het is in de praktijk van de WOT voor veel instellingen nog niet duidelijk, wat tot het verplichte repertoire behoort en wat als optie geldt. Kortom: het onderscheid tussen eisen van deugdelijkheid en kwaliteitsaspecten wordt in de praktijk veelal niet gemaakt. Het nieuwe toezichtkader voor het primair onderwijs is een duidelijke stap vooruit, maar deze lijn zal nog verder doorgezet moeten worden.

Of er goed toezicht kan worden gehouden is dus ook afhankelijk van of er een helder kader is waarbinnen toezicht gehouden kan worden. De Inspectie vertaalt toezichtkaders voor bijvoorbeeld de leerwijsscholen. Vanuit de vrijheid van onderwijs bezien is dit een juiste lijn. Deze maatwerkoplossingen zullen meer gaan voorkomen door de introduc-

tie van (meer) open normen in de onderwijswetgeving. Deze zorgplichten geven weinig handvatten om inhoudelijk te toetsen. De consequentie is een spanning tussen gewenste grotere variëteit en zelfregulering en enige mate van gelijkwaardigheid en vergelijkbaarheid tussen instellingen (benchmarking). Een louter procedurele of op processen gerichte normstelling (bijvoorbeeld het hebben van een kwaliteitssystem) is volgens de raad geen voldoende waarborg voor goed onderwijs. Er moet een evenwicht zijn: de overheid zal ook inhoudelijke, op resultaten gerichte normen moeten stellen. Het gaat uiteindelijk voor de onderwijsontvangers steeds om de volgende stap: basiskennis voor het voortgezet onderwijs, een diploma voor een studie of toegang tot de arbeidsmarkt. Er moet een getoetste en niet-onderhandelbare basisnorm zijn voor elk kind dat tijdens de leerplichtige fase onderwijs volgt. Deze normstelling geldt voor alle bekostigde onderwijs. Daarnaast is een afgeleide normstelling mogelijk voor niet-bekostigd onderwijs. Een door de overheid opgelegde leerplicht geeft in ieder geval een door de overheid gegarandeerd recht op een minimale basiskwaliteit. De school zal op een of andere wijze inzichtelijk moeten maken hoe zij resultaten op deze elementaire zaken *bereikt*. Dit sluit aan op de huidige bepaling van artikel 10 WPO: het bevoegd gezag geeft aan hoe zij de wettelijke opdrachten en de eigen opdrachten in het schoolplan *realiseert*.

#### *Concrete aanbevelingen*

(1) Stel duidelijke normen op een aantal kernterreinen, waarover niet te onderhandelen is. Denk bijvoorbeeld aan het minimum aan onderwijstijd (in het voortgezet onderwijs 39/40 weken<sup>97</sup>), het aandeel bevoegde leraren en resultaatnormen als de minimumstandaarden voor taal en rekenen die (90% van de) leerlingen binnen een bepaalde leeftijdsrange bereikt moeten hebben.

Het sobere toezichtkader zou moeten worden toegespitst op die domeinen waar 'evidence based' inzichten beschikbaar zijn, zoals de raad voorstelt in zijn advies *Naar meer evidence based onderwijs*.<sup>98</sup> Dit pakket van ononderhandelbare deugdelijkheidseisen is ook nodig om de nationale vergelijkbaarheid van instellingen te handhaven en daarmee de aansluitingen tussen verschillende opleidingen en verschillende instellingen te behouden.<sup>99</sup> Zelfregulering is op dit punt niet mogelijk zonder verlies van samenhang in het systeem.

(2) Primaat van de wetgever bij (kader)normstelling. In het hoger onderwijs is de normstelling nu gedelegeerd. Er is een tamelijk abstract kader met vage indicatoren, die vervolgens worden uitgewerkt door commerciële instanties. Dit leidt tot een sterke vertaalslag. De raad beveelt aan, zbo's (zelfstandige bestuursorganen) en andere instanties die zich met kwaliteitscriteria bezighouden te verplichten tot openbaarmaking van criteria en/of beleidsregels. De kenbaarheid bijvoorbeeld van de voorwaarden die vbi's of de NVAO hanteren, is niet altijd gewaarborgd. Hetzelfde geldt overigens ook voor de Inspectie, die op incidentele basis instellingen beoordeelt. Over de vormgeving van het accreditatiekader adviseert de raad in zijn uit te brengen advies over het voorstel van Wet op het hoger onderwijs en onderzoek.

#### *3) Nadere profilering van de handhavende, interveniërende functie*

Volgens de WOT bevordert de Inspectie de kwaliteit van het onderwijs "onder meer door het voeren van overleg met het bestuur, het personeel van de instelling, en zo nodig, de besturen van gemeente en provincie". Dat overleg kan volgens de raad primair geen adviesgesprek zijn, maar een gesprek over het oordeel, het resultaat. Uit onder-

zoek blijkt dat scholen en Inspectie veelal op een collegiale manier met elkaar omgaan. Deze dubbelrol is opvallend weinig geproblematiseerd; het past bij de traditionele Nederlandse overleg- en consensuscultuur. De innige band is echter ook een hindernis voor de gewenste afstand, voor autonomie en reëel toezicht. Autonomie betekent verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid, toezicht vereist afstand en een zuivere rolvervulling. De toezichthouder namens de overheid is geen 'kritische vriend', maar een afgevaardigde van de samenleving die toetst of wat wordt voorgespiegeld, ook wordt waargemaakt. In hoofdstuk 2 heeft de raad gepleit voor krachtige instituties: toezichthouders die met gezag grenzen kunnen trekken. Dat gezag kan aan kracht inboeten als er al te klantvriendelijk of op maat wordt gehandeld.

Het sanctie-instrumentarium voor de NVAO is op dit moment beperkt: onthouden van accreditatie is de enige optie. Tegelijkertijd heeft de Inspectie nog wel een bevoegdheid om een instelling opnieuw binnenstebuiten te keren, ook na accreditatie van een opleiding. Er is een ondoorzichtige praktijk ontstaan, waarbij er soms een informeel voortraject is voordat de NVAO een besluit neemt. In de brief *Stroomlijnen accreditatie* is bijvoorbeeld erkend dat de herstelmaatregel te zwaar is.<sup>100</sup> Voorgesteld is een gewijzigde herstelperiode in te lasten. Voor het hoger onderwijs kan er een nadere afstemming plaatsvinden van de taken en bevoegdheden van de NVAO enerzijds en die van de Inspectie voor het hoger onderwijs anderzijds.

Voor het niet-bekostigd, particulier hoger onderwijs is er op dit moment al sprake van een zekere regulering via de markt. De NVAO accrediteert de opleidingen, maar ook de student en de concurrenten spelen een rol bij het handhaven van het kwaliteitsniveau.

#### *Concrete aanbevelingen*

(1) Door middel van risicoanalyses kan nagegaan worden bij welke scholen een (potentiële) bedreiging bestaat voor de kwaliteit van het onderwijs. Een nadeel van het louter inspecteren van de slecht presterende scholen is echter, dat het hele veld in een negatief daglicht komt te staan omdat de aandacht alleen gericht is op wat niet goed gaat. De Inspectie zou daarom ook de scholen moeten signaleren die sinds jaar en dag bewezen hebben dat ze ruim voldoende presteren: welke instellingen hebben een bewezen 'track record'?

(2) Uitbreiding van het aantal sanctiemogelijkheden:

- *Indringend gesprek* met het bestuur van de instelling: in het kader van de zorgvuldigheid altijd een eerste stap.
- *Waarschuwing*: de 'gele kaart' uit het hoger onderwijs (artikel 6.10 lid 4 WHW), een openbare reprimande om verbeteringen door te voeren.
- *Ultimatum*: een resultaatgerichte afspraak of overeenkomst om voor een bepaalde datum bepaalde verbeteringen verwezenlijkt te hebben (bijvoorbeeld het opleggen van het alsnog verzorgen van uitgevallen onderwijsuren).
- *Opschorten van bekostiging*: als voorbereiding op de volgende stap.
- *(Gedeeltelijk) inhouden bekostiging*; bij geconstateerde niet-naleving.
- *Bestuursdwang/dwangsom*; een geldelijke boete vanwege (dreigende) niet naleving. Dit instrument gaat verder dan terugvordering of verrekening van bekostiging; het gaat hier ook om bestraffing.
- *Deelbewindvoerder aanwijzen* voor een onderdeel, opleiding, vestiging, afdeling van een school of bestuur.

- *Schoolbewindvoerder en/of sluiting instelling.* Bij ernstig en langdurig falen van het schoolbestuur (criteria: bestuurlijke chaos, financiële malversaties, slechte onderwijsresultaten over langere periode, hoog ziekteverzuim personeel, groot verloop leerlingen) of juist acute ernstige problemen moet niet gewacht worden met ingrijpen. De Minister moet daarom een schoolbewindvoerder (naar analogie van de gang van zaken bij uitstel van betaling) kunnen aanstellen voor deze gevallen. Artikel 104a, tweede lid in de WVO over de maatregel die de Minister kan nemen in de vorm van “bijstand door een externe deskundige”, zou bijvoorbeeld daarvoor iets aangescherpt kunnen worden. Volgens de raad is een algemene aanwijzingsbevoegdheid geen oplossing voor een instelling in acute crisis. Als uiterste maatregel zou deze ook tot sluiting van de school kunnen overgaan.

Het spreekt voor zich dat openbaar en bijzonder onderwijs zich hierbij in verschillende posities bevinden. Zo is er voor het (verzelfstandigd) openbaar onderwijs in de eerste plaats het interbestuurlijk toezicht en het toezicht door de gemeenteraad.

De raad wijst er uitdrukkelijk op dat deze sanctiemogelijkheden een andere koers hebben dan de opzet van de WOT. Dat betekent dat de WOT en de overige onderwijswetten gewijzigd moeten worden.

Deze mogelijkheden tot sanctionering liggen in het hoger onderwijs bij de Minister, in het basisonderwijs is het denkbaar dat een aantal sanctiemogelijkheden behoren tot de discretionaire bevoegdheid van de Inspectie zelf.

## 5.2.2 Eenvoud van toezicht door het versterken van verbindingen

De tweede hoofdaanbeveling van de raad is het verbeteren van de koppelingen tussen de bestaande verschillende kwaliteitsbewakende mechanismen en instanties: verbeter ook de functionaliteit van het intern toezicht. In het advies *Stand van Educatief Nederland* stelt de raad dat de Nederlandse overheid in staat is scholen een grote mate van zelfstandigheid te geven, omdat er voldoende waarborgen zijn voor de kwaliteit van het onderwijs. Het centraal eindexamen is bijvoorbeeld een waarborgmechanisme dat scholen verhindert om het niveau te verlagen en diploma-eisen te versoepelen, en zo de kwaliteit van het onderwijs en de waarde van diploma's aan te tasten.

### 1) *Verbindingen Inspectie en andere kwaliteitsborgende instanties en procedures*

#### *Concrete aanbevelingen*

- (1) Intensiveer het toezicht op de examen- en bekwaamheidseisen voor docenten. De Inspectie heeft en behoudt de bevoegdheid om het nalevingstoezicht op de deugdelijkheidseisen (onder andere examens) in alle onderwijssectoren op te pakken. Het toezicht van de Inspectie kan zich meer richten op een intensivering van het toezicht op de examens voor de lerarenopleidingen. Dit sluit aan op het uitgangspunt dat de overheid als primaire taak heeft goed leerplichtig onderwijs te garanderen; dat begint met de deugdelijkheid van de docent in spé.
- (2) De bewaking van het niveau van de eindexamens in het voortgezet onderwijs moet aan de Inspectie komen.
- (3) Handhaaf het toezicht van de Inspectie op exameninstanties in het mbo.

## 2) *Geen nieuwe toezichthouders nodig*

In plaats van het toevoegen van nieuwe toezichthouders of autoriteiten is het beter om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bestaande instanties en procedures te optimaliseren.

Samenwerking tussen Inspectie en andere toezichthouders (accountants, arbeidsinspectie, leerplichtambtenaren) blijkt in de praktijk lastig door juridische belemmeringen, verschillen in bevoegdheden, sancties, ambities, verwachtingen en professionaliteit, en cultuurverschillen. Ten opzichte van andere sectoren, zoals de gezondheidszorg, is de onderwijssector nog redelijk geconcentreerd. De huidige samenwerking tussen Inspectie, Cfi, auditdiensten en accountants kan uitgebreid worden om de administratieve lasten van scholen te beperken. Inspecties kunnen meer gegevens met elkaar uitwisselen. Er zijn nu allerlei belemmeringen zoals privacy-regels en strafrechtelijke trajecten. Daarom is het wenselijk een zekere standaardisatie van systemen te bevorderen en na te gaan in hoeverre er in redelijk afgebakende toezichtdomeinen sprake kan zijn van een geïntegreerde databank, waarvan meerdere toezichthouders gebruikmaken. De evaluaties van de bestaande projecten rond geïntegreerd toezicht moeten het uitgangspunt vormen voor verdere stappen.

## 3) *De functionaliteit van extern toezicht voor het interne toezicht vergroten*

Aansluitend bij het advies *Degelijk Onderwijsbestuur* is het verstandig te zoeken naar manieren waarop het interne toezicht versterkt kan worden. Ook voor intern toezicht geldt dat informatie wezenlijk is. De inspectierapporten vormen een belangrijke bron voor het interne toezicht. Dit bekent in bepaalde opzichten een verschuiving: immers een rol van de Inspectie bij het interne toezicht komt op dit moment in de praktijk nog weinig voor. Toch is afhankelijk van de verdere ontwikkeling van de toezichtkolom een directe lijn van Inspectie naar de raden van toezicht zeer wel mogelijk en ook wenselijk.

### *Concrete aanbevelingen*

- (1) Ga door met de ontwikkelingen rond geïntegreerd toezicht door samenwerking en informatie-uitwisseling.
- (2) Introduceer geen nieuwe externe toezichthoudende instanties zoals een onderwijsautoriteit.
- (3) In het hoger onderwijs moet er een duidelijkere afbakening van bevoegdheden komen tussen de NVAO en de vbi's. In sommige gevallen toetst de NVAO de aangeleverde rapporten niet marginaal maar inhoudelijk, via een zogenoemde verificatiecommissie. Daardoor ontstaat onzekerheid, risicomidend gedrag en extra kosten. Een oplossing zou kunnen zijn (maar dat betekent weer het scheppen van een nieuw metaniveau) dat de NVAO de vbi's accrediteert en de vbi's de instellingen certificeren. Een tweede oplossing is een beoordeling van opleidingen door panels samengesteld door de NVAO. De taken van de vbi vervallen dan. Een gevolg is dat de rol van de Inspectie hoger onderwijs weer meer uitgesproken wordt. Nader overwogen moet worden hoe deze varianten passen binnen het groter geheel van een nieuwe wet op het hoger onderwijs. De raad zal dit nader aanstippen in zijn uit te brengen advies over het voorstel van Wet op het hoger onderwijs en onderzoek.

### 5.2.3 Inrichting van het toezicht variëren per sector

Met name in het primair en voortgezet onderwijs verkeren kwaliteitszorg en zelfevaluatie nog in een ontwikkelingsfase. De Inspectie eist dat de informatie voldoet aan haar hoge (objectieve en methodologisch verantwoorde) maatstaven. Veel scholen zijn (nog) niet in staat daaraan te voldoen. De vraag is ook of er niet altijd een discrepantie zal blijven bestaan tussen de informatie en het oordeel die de school zelf levert (met name gericht op de uitvoering en het directe belang van de school) en de informatie die de Inspectie verzamelt in het algemeen belang (meer gericht op resultaat, vergelijkend met andere scholen). Van scholen kan een zeker basisniveau aan professionaliteit gevraagd worden, maar er moet een proportionele verhouding zijn tussen eisen en opbrengsten. Zelfregulering en zelfhandhaving zijn voor het leerplichtig onderwijs aan een grens gebonden. Zoals hierboven aangehaald: de leerplicht betekent dat de overheid tegenover de ouder garant staat voor een zekere kwaliteitsnorm. De bve-sector bevindt zich in een spagaat. De omvang en de professionaliteit van de instellingen rechtvaardigen een oriëntatie richting het toezicht in het hoger onderwijs (meer markttoezicht of een systeem van accreditatie). De positie en achtergrond van de deelnemers en de in sommige regio's beperkte keuzevrijheid vereisen echter een blijvende sterke inzet van de Inspectie.

#### *Concrete aanbevelingen*

- (1) Werk niet volgens een concept van noodzakelijke ontwikkeling (bijvoorbeeld: primair onderwijs volgt hoger onderwijs). Bij sectoren die meer te maken hebben met sterke tegenspelers (klanten, contractpartners, internationale rankings) is een andere vorm van toezicht nodig, die zich meer ontwikkelt richting markttoezicht. Het hoger onderwijs zal met een beperkt aantal instellingen eerder in staat zijn om een systeem van zelfregulering, zelfhandhaving en visitatie op te zetten dan andere sectoren.
- (2) Onderzoek of het systeem van de WOT nog past bij de bve-sector, of dat overgestapt moet worden naar een systeem van accreditatie en visitatie en meer markttoezicht (gericht op consumenteninformatie en het tegengaan van monopolies). De ervaringen van het hoger onderwijs kunnen van nut zijn bij de verdere ontwikkeling van een accreditatie- of certificeringssystematiek in de bve-sector.
- (3) Monitor en evalueer ontwikkelingen in de onderwijssectoren. Wat zijn neven-effecten van het terugtrekken van het overheidstoezicht? Is het beoogde doel van meer ruimte voor de professional en de instelling bereikt met de terugtrekking? Wat betekent dat voor de positie van de leerling of student? Betrek hierbij ervaringen zoals in het hoger onderwijs maar ook de gezondheidszorg.
- (4) Houd rekening met tempoverschillen tussen instellingen binnen de sector (zie de eerdere aanbeveling over het instrument van de risicoanalyse).

### 5.3 Te nemen stappen door de instellingen

Informatie van de Inspectie kan bruikbaar zijn voor het intern toezicht, maar andersom geldt ook dat de informatie van het intern toezicht van een instelling van nut kan zijn voor de Inspectie. Voordat intern toezicht een functie kan hebben voor het extern toezicht, moet er in de eerste plaats sprake zijn van *toezicht*: vreemde ogen die dwingen, toezien op de (strategische) keuzes die het bestuur maakt. Veel toezichthouders hebben

echter de neiging hun rol eerder anders te zien: soms vervallen zij weer in de bestuurdersrol, vaker fungeren zij als adviseur, vraagbaak of klankbord voor het bestuur. Door deze rolopvatting als adviseur worden sancties (geen goedkeuring, berisping van de bestuurder) slechts zelden toegepast, zo blijkt uit onderzoek.<sup>101</sup> Intern en extern toezicht blijven twee gescheiden trajecten, maar een jaarverslag van een raad van toezicht kan voor de externe toezichthouders bruikbaar zijn wanneer de raad zich profileert op de toezichthoudende rol.

Er moet tegelijkertijd een alerte signalering zijn van mogelijke neveneffecten. Wanneer interne managementinformatie voor het externe toezicht beschikbaar komt, is het mogelijk dat degenen die informatie aanleveren de informatieroute niet meer veilig vinden. Een gevolg kan zijn strategisch gedrag en vertekende informatie.

Instellingen kunnen ook samen aan de slag, als groep van instellingen of binnen een branche. Het programma *Bruikbare rechtsorde* noemt zelf enkele randvoorwaarden voor effectieve zelfregulering en zelfhandhaving. Deze voorwaarden zijn afgeleid van ervaringen in andere sectoren<sup>102</sup>:

- *Klein homogeen veld met een gezamenlijke agenda*; een beperkt aantal instellingen die dezelfde taal spreken en dezelfde waarden delen (dus bijvoorbeeld weten wat onder goede inbreng van studenten wordt verstaan). De belangtengstellingen moeten dus niet te groot zijn.
- *Effectieve controle*: dat betekent dat er afdwingbare naleving mogelijk is van de opgestelde normen.
- *Actieve betrokkenheid*: instellingen en betrokkenen denken zelf mee over oplossingen, nemen verantwoordelijkheid en wachten niet af.

#### *Concrete aanbevelingen*

- (1) Werk verder aan doortastend intern toezicht en interne kwaliteitsborging. Het gaat met name om de instelling (en de directe omgeving) zelf. Intercollegiale visitatie, certificering, keurmerkverlening (bijvoorbeeld voor internationale curricula) en (branche)codes kunnen bijdragen aan ontwikkeling van kwaliteitszorg en goed bestuur. Bakken zaken af. Het succes van zelfregulering en handhaving van deze interne regels is afhankelijk van een aantal randvoorwaarden zoals een kleine, homogene club van instellingen, een hoog professioneel niveau (zowel wat betreft de houding als de systemen) en een effectieve controle door middel van 'naming, shaming and blaming' of concrete sancties (bijvoorbeeld uitstoting uit een brancheorganisatie).
- (2) Wees waakzaam voor een opeenstapeling van planverplichtingen en rapportages. Te veel optuigen met protocollen, codes en systemen kan het tegendeel opleveren van de bedoeling: meer regels, minder ruimte voor de professional, minder aandacht voor het primaire proces en minder garantie op goed onderwijs voor de ouder, leerling en student.



# Literatuur

- Algemene Rekenkamer (1997). *Toezicht uitvoering op publieke taken*. TK 1997-1998, 25 956, nrs. 1-2.
- Backx, H.A.M. (1994). *Het particulier onderwijs*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Boes, A. (2005). *Zicht op toezicht*. Zutphen: Nederlandse Jenaplanvereniging.
- Casparie, A.F., Legemaate, L., Rijkschroeff, R.A.L., Brugman, M.J.E., Buijsen, M.A.J.M., Gruijter, M.J. de, Hulst, E.H., Oudenampsen, D.G. & Riet, A. van 't (2001). *Evaluatie kwaliteitswet gezondheidsinstellingen*. Utrecht: ZonMw.
- COLO (2004). *Tijdens verbouwing geopend. Competentiegerichte kwalificatieprofielen als basis voor dynamisch en uitnodigend beroepsonderwijs*. Zoetermeer: COLO.
- Devos, G. & Verhoeven J.C. (2003). School self-evaluation - conditions and caveats - The case of secondary schools. *Educational Management & Administration*, 31(4), 403-420.
- Drop, H. (1985). *Algemene inleiding onderwijsrecht*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Ehren, M., Wolf, I. de & Janssens, F. (2005). *Attitudes and behaviour of school inspectors; are there any systematic differences between types of inspectors?* Paper Onderwijs Research Dagen 2005.
- Ehren, M.C.M. (2006). *Effecten van onderwijstoezicht*, proefschrift. Te verschijnen.
- Eijlander, Ph. (2005). Op weg naar een bruikbare rechtsorde met minder regels? Ook voor het onderwijsrecht? In D.P. van den Bosch, Ph. Eijlander, W.G.G.M. van Holsteijn, J. van de Ven, *Bruikbare rechtsorde, hoger onderwijs als proeftuin*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Emmelot, Y., Karsten, S., Ledoux, G. & Vermeulen, A. (2005). *Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Fukuyama, F. (2004). *Het bouwen van een staat. De wereldorde in de 21e eeuw*. Amsterdam: Contact.
- Gramberg, P. (2004). De meeste scholen gaan graag met ons in discussie. *Schoolbestuur*, 24(7), 21-22.
- Havinga, T. (2003). Private regulering voedselveiligheid. De supermarkt als regelgever en handha-ver. *Recht der Werkelijkheid*, 24(3), 189-212.
- Hofman, R. & Dijkstra, N. (2005). *Discrepantie-analyse interne en externe kwaliteitszorg*. Paper Onderwijs Research Dagen 2005.
- Huisman, P.W.A (2005). Rechten en plichten van leerlingen, ouders en studenten: een stand van zaken. In D. Mentink & J.M.M. van de Ven, *Jaarboek onderwijsrecht 2002-2004* (49-65). Den Haag: Sdu.
- Inspectie van het Onderwijs (2003a). *ICT-schoolportretten buitenland*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2003b). *Notitie toezicht op het reformatorisch onderwijs. Handreikingen voor het toezicht po, vo en ec*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2003c). *Zicht op toetsen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2004). *Jaarwerkplan 2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2005a). *Accreditatie: de kosten in kaart*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2005b). *Jaarverslag 2004*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2005c). *Onderwijsverslag 2003/2004*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2005d). *Proeve van een toezichtkader niet bekostigd primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs, Auditdienst OCW (2005). *Hogeschool INHOLLAND. Onderzoek naar klachten en verbetermaatregelen*. Geraadpleegd op 13 december 2005 via de website van de Inspectie, <http://www.onderwijsinspectie.nl/Documents/pdf/InHolland.pdf>.
- Janssens, F. (2005). *Toezicht in discussie. Over onderwijstoezicht en Educational Governance*, oratie Universiteit Twente.
- Janssens, F., Van Otterdijk, R. & Wolf, I. de (2005). *De stand van het toezicht in Nederland en Vlaanderen*. Paper Onderwijs Research Dagen, 2005.
- Kwikkers, P.C., Damme, M.S. van & Douma, Th. M. (2003). *Accreditatie in het hoger onderwijs*. Den Haag: SDU.
- Leeuw, F.L. (2003). Toezicht in het hoger onderwijs. Denkkaders voor een woelige tijd. *TH&Ma*, 2003(3), 18-23.
- Luginbuhl, R., Webbink, D. & Wolf, I. de (2005). *Measuring the Effect of School Inspections on Elementary School Performances*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Mentink, D. (1999). Dansen op het slappe koord, enkele opmerkingen bij een nieuwe nota over het optreden van de onderwijsinspectie. In Vereniging voor Onderwijsrecht, *Metten van schoolkwaliteiten of de rol van de inspectie als toezichthouder op het onderwijs* (45-51). Den Haag: VOR.
- Mertens, F.J.H. (2005a). Bewijzen van goede dienstverlening, commentaar op een WRR-rapport. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijs en Onderwijsbeleid*, 17(2), 63-78.
- Mertens, F.J.H. (2005b). *Kan de inspectie bij InHolland haar taak waarmaken?* Geraadpleegd op 13 december 2005 via de website Science Guide, <http://www.scienceguide.nl/Genres/Nieuws/Hogeronderwijs/mertens.htm>.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). *Minder last, meer effect*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van Justitie (2003). *Handhaving en certificering*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Justitie (2004). *Rechtsstaat en rechtsorde*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Justitie (2005). *Naar een bruikbare rechtsorde voor het hoger onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2003). *Koers BVE: het regionale netwerk aan zet*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005a). *Brief stroomlijnen accreditatie (26 september)*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005b). *Naar een nieuwe wet hoger onderwijs en onderzoek (februari 2005)*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Nederlands Vlaamse Accreditatieorganisatie (2005). *Jaarverslag 2004*. Den Haag: NVAO.
- Ofsted (2004). *The future of inspection*. London: Ofsted.
- Onderwijsraad (2001). *De markt meester*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002a). *Examinering in ontwikkeling*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002b). *Vaste grond onder de voeten*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004a). *Degelijk onderwijsbestuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004b). *Examinering hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004c). *Hoger onderwijs: meer kenniswerkers en betere kennisbenutting*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004d). *Koers voortgezet onderwijs: nieuw vertrouwen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005a). *Betere overgangen in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2005b). *Internationaliseringsagenda voor het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005c). *Stand van educatief Nederland*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005d). *Variëteit in schaal*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006a). *Naar meer evidence based onderwijs*. Onderwijsraad.
- Projectgroep ZPO (2005). *Zorgplichtbepalingen in het primair onderwijs*. Geraadpleegd op 13 december 2005 via de website van het ministerie van Onderwijs, <http://www.minocw.nl/brief2k/2005/doc/39025c.pdf>.
- Q\*Primair (2005a). *Jaarverslag 2004*. Den Haag: Q\*Primair.
- Q\*Primair (2005b). *Brief aan de dragende organisaties van Q\*Primair*, 6 juni 2005. Den Haag: Q\*Primair.
- Regioplan (2005). *Particulier onderwijs in Nederland*. Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek.
- Ridder, K. de. (2004). *Een goede raad voor toezicht*. Groningen: RUG.
- Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet (1969). *Tweede rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Storimans (2005). Onderwijskundige variëteit in het onderwijs: Iederwijs? *School en Wet*, 85(3), 11-15.
- TK 2004-2005, 29 279, nrs. 17, 24 (21, 23, 60). *Rechtsstaat en rechtsorde*. Brief van de minister van Justitie.
- TK 2004-2005, 30 183, nr. 1. *Beleidsnotitie governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*.
- TK 2004-2005, 29 800 VIII, nr. 200. *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over zeer zwakke scholen.
- TK 2004-2005, 29 800 VIII, nr. 228. *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Toezichtkader primair onderwijs.
- Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs (2003). *Notitie toezicht op het reformatorisch onderwijs*. Ridderkerk: VGS.
- Vijlder, F. de (2005). *Meervoudige publieke verantwoording. Over kwaliteitszorg en goed bestuur in het primair onderwijs*. Den Haag: Q\*Primair.
- Vonderen, J. van (2005). Verantwoording mag innovatie niet in de weg zitten. *Schoolmanagers\_ VO*, 10(7), 16-18.
- VSNU (2004). *Accreditatie. Minder kwaliteit voor meer geld?*, discussiepaper. Utrecht: VSNU.
- Werkgroep Andere toezichtarrangementen (2004). *Vreemde ogen. Naar een andere kijk op toezichtarrangementen*. TK 2003-2004, 29 279, nr. 13.

## Geraadpleegde deskundigen

### *Deelnemers panel gevarieerd toezicht bve-sector*

Dhr. G. Wammes	Bve Raad
Dhr. L. Verburgh	Wellantcollege
Dhr. J. Bijlstra	ID College
Mevr. E. Burggraaff	Regio College Zaandam
Mevr. N. Kroon	Paepon
Dhr. H. Kuppens	ROC Zadkine

### *Deelnemers panel gevarieerd toezicht primair en voortgezet onderwijs*

Dhr. C. Horsman	Q5
Dhr. A. Boes	Nederlandse Jenaplanvereniging
Dhr. J. v.d. Padt	Iederwijs
Dhr. H. Veneman	Iederwijs
Dhr. W. Büdgen	Wartburg College
Dhr. K. Visser	Openbare Schoolgemeenschap Bijlmer
Mevr. J. Reijman	Laurentius Stichting

### *Deelnemers panel gevarieerd toezicht hoger onderwijs*

Dhr. B. Vroon	Christelijke Hogeschool Nederland
Mevr. E. Stiekema	VSNU
Mevr. T. de Graaf	INHOLLAND Haarlem
Dhr. E. Braam	HBO-Raad
Mevr. I. Jansen	EVA
Mevr. E. Noorbergen	Universiteit Leiden
Mevr. G. Pessers-van Reeuwijk	TU Delft
Dhr. R. Bormans	Hogeschool van Arnhem en Nijmegen

### *Andere door ons geraadpleegde deskundigen*

Mevr. M. Blom	Inspectie
Dhr. K.L.L.M. Dittrich	NVAO
Mevr. M. van Heffen-Oude Vrielink	Universiteit Twente
Mevr. K. Kerzezee	Inspecteur-generaal Inspectie
Mevr. B. Korporaal	Inspectie
Dhr. F.L. Leeuw	Voorzitter VIDE
Dhr. F. J.G. Janssens	Inspectie
Dhr. A.B. Dijkstra	Inspectie
Mw. M.C.M. Ehren	Universiteit Twente

## Afkortingen

aoc	agrarisch opleidingen centrum
avi	analyse van individualiseringsvormen
AWB	Algemene wet bestuursrecht
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
CEVO	Centrale Examencommissie Vaststelling Opgaven
CFI	Centrale Financiën Instellingen
CHN	Christelijke Hogeschool Nederland
CREBO	Centraal Register Beroeps Opleidingen
hbo	hoger beroepsonderwijs
ISO	Inspectie Schriftelijk Onderwijs
KCE	KwaliteitsCentrum Examinering
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
mkb	midden- en kleinbedrijf
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
pko	periodiek kwaliteitsoordeel
roc	regionaal opleidingen centrum
SPH	Sociaal Pedagogische Hulpverlening
vbi	visiterende en beoordelende instantie
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
VSNU	Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
WOT	Wet op het onderwijstoezicht
WPO	Wet op het primair onderwijs
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs
zbo	zelfstandig bestuursorgaan

## Noten

- 1 TK 1918-1919, 428, nr. 1-3.
- 2 Onderwijsraad, 2002b.
- 3 Ministerie van Justitie, 2004.
- 4 Zie bijlage 1.
- 5 Algemene Rekenkamer, 1997.
- 6 Mertens, 2005a.
- 7 Algemene Rekenkamer, 1997.
- 8 Ministerie van Justitie, 2004.
- 9 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005.
- 10 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2003.
- 11 TK 2004-2005, 30183, nr.1.
- 12 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2005b.
- 13 Ministerie van Justitie, 2005.
- 14 Zie het volgende hoofdstuk.
- 15 Projectgroep ZPO, 2005.
- 16 Vergelijk Fukuyama, 2004.
- 17 Mertens, 2005a.
- 18 Onderwijsraad, 2005c.
- 19 De wettelijke systematiek van de WOT en de accreditatie staan beschreven in bijlage 2.
- 20 Janssens, Van Otterdijk & De Wolf, 2005.
- 21 Q\*Primair, 2005b.
- 22 Emmelot, Karsten, Ledoux & Vermeulen, 2005.
- 23 Emmelot e.a., 2005; Hofman & Dijkstra, 2005.
- 24 Hofman & Dijkstra, 2005.
- 25 Boes, 2005.
- 26 Inspectie van het Onderwijs, 2005c, p. 183.
- 27 Boes, 2005.
- 28 TK 2004-2005, 29800 VIII: ministeriële brief behorende bij Toezichtkader PO 2005.
- 29 Janssens, 2005.
- 30 Ehren, De Wolf & Janssens, 2005.
- 31 Hofman & Dijkstra, 2005.
- 32 TK 2004-2005, 30183, nr.1.
- 33 Boes, 2005.
- 34 Emmelot e.a., 2005.
- 35 Emmelot e.a., 2005.
- 36 De Vijlder, 2005.
- 37 De Vijlder, 2005, p. 23.
- 38 Q\*Primair, 2005b.
- 39 Emmelot e.a., 2005.
- 40 Janssens, Van Otterdijk & De Wolf 2005.
- 41 Devos & Verhoeven, 2003.
- 42 Q\*Primair, 2005a.

- 43 Emmelot e.a., 2005.
- 44 Van Vonderen, 2005.
- 45 Inspectie van het Onderwijs, 2005c, p. 172.
- 46 TK 2004-2005, 29800 VIII, nr. 200.
- 47 Inspectie van het Onderwijs, 2005b.
- 48 Luginbuhl, Webbink & De Wolf, 2005.
- 49 Website Q\*Primair, 2005.
- 50 Inspectie van het Onderwijs, 2005c.
- 51 Inspectie van het Onderwijs, 2004.
- 52 Emmelot e.a., 2005.
- 53 Inspectie van het Onderwijs, 2005b.
- 54 Emmelot e.a., p. 4.
- 55 Inspectie van het onderwijs, Auditdienst OCW, 2005.
- 56 Mertens, 2005b.
- 57 Inspectie van het Onderwijs, 2005a.
- 58 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2005a.
- 59 In het uit te brengen advies over het ontwerp van Wet op het hoger onderwijs en onderzoek gaat de Onderwijsraad nader op het accreditatiestelsel in.
- 60 Kete Kervezee in Trouw, 3 september 2005 (*Iederwijs steeds meer geaccepteerd*).
- 61 Regioplan, 2005.
- 62 Storimans, 2005.
- 63 Gramberg, 2004.
- 64 Algemeen overleg vaste Kamercommissie Onderwijs, 31 augustus 2005.
- 65 Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet, 1969, p. 45-46.
- 66 Initiatiefwet Dijsselbloem, Hamer & Kraneveldt. In *Trouw*, 10 november 2005.
- 67 TK 2005-2006, Aangangsels handelingen, 305.
- 68 Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs, 2003,
- 69 Inspectie van het Onderwijs, 2005c.
- 70 Emmelot e.a., 2005.
- 71 Vergelijk Mentink, 1999.
- 72 TK 2000-2001, 27 783, nr. 3, p. 11.
- 73 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2005a.
- 74 Drop, 1985.
- 75 Onderwijsraad, 2004a.
- 76 Janssens 2005, met een verwijzing naar Dodde.
- 77 Projectgroep ZPO, 2005.
- 78 Werkgroep Andere toezichtarrangementen, 2004.
- 79 Janssens, 2005.
- 80 In Nieuw-Zeeland maken ouders deel uit van de raad van toezicht; zij hebben echter moeite met het interpreteren van de kwaliteitsrapportages. Janssens, 2005.
- 81 Uitspraak Gerechtshof Amsterdam, 11 maart 2004, rolnr. 086/03, JO 2004, nr. 21.
- 82 Huisman, 2005.
- 83 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2005b.
- 84 Zie de vergelijkbare conclusie voor de gezondheidssector in paragraaf 2.4.
- 85 Onderwijsraad, 2005b.
- 86 Voorzieningenrechter Rechtbank Roermond, 69188 / KG ZA 05-200 LJN: AU1994.
- 87 Onderwijsraad, 2002a.
- 88 Onderwijsraad, 2004b.
- 89 Inspectie van het Onderwijs, 2003c.

- 90 Janssens, Van Otterdijk & De Wolf 2005.
- 91 Mertens, 2005a.
- 92 Zie voor een uitgebreide beschrijving bijlage 2.
- 93 Janssens, 2005.
- 94 Onderwijsraad, 2001.
- 95 Onderwijsraad, 2005d.
- 96 Ook wel de 'performance paradox' genoemd. Leeuw, 2003.
- 97 Zie het briefadvies van de Onderwijsraad bij het Wetsontwerp vernieuwing onderbouw VO (2005) en Onderwijsraad, 2004d.
- 98 Onderwijsraad, 2006a.
- 99 Onderwijsraad, 2005a.
- 100 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2005a. De herstelmaatregel houdt het volgende in. Wanneer een opleiding niet geaccrediteerd wordt, heeft de instelling twee jaar de tijd om opnieuw accreditatie aan te vragen voor de opleiding. Als er na het verstrijken van deze tweejarige herstelperiode weer geen accreditatie wordt verleend, dan moet de instelling ervoor zorgen dat studenten die voor de opleiding zijn ingeschreven, de gelegenheid wordt geboden deze opleiding te voltooien aan een andere instelling. Gedurende de herstelperiode kunnen er geen studenten voor de eerste maal voor de opleiding worden ingeschreven.
- 101 De Ridder, 2004.
- 102 Zie ook Havinga, 2003.





# **Bijlage 1**

## **Adviesvraag**

O N D E R  
U C S I M  
L T U U R  
N E T E M  
S C H A P

Aan de voorzitter van de Onderwijsraad  
Prof. dr. A.M.L. van Wieringen  
Nassaulaan 6  
2514 JS Den Haag

Den Haag  
12 juli 2005

Ons kenmerk  
T&H/DIR/2005/26501

Onderwerp  
adviesaanvraag "Gevarieerd toezicht"

Geachte heer Van Wieringen,

In het werkprogramma 2005 van uw raad is voorzien dat u in het derde kwartaal van 2005 een advies zult uitbrengen over de gevolgen voor bestuur en toezicht van een toenemende variëteit en heterogeniteit in het onderwijs. Ik stel dat advies zeer op prijs en zou het graag benutten voor de ontwikkeling van een nieuwe departementale toezichtvisie die aansluit op mijn gedachten over governance zoals ik die uiteen heb gezet in mijn beleidsnotitie Governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren, die ik bij brief van 7 juli 2005 aan de Tweede Kamer heb gezonden (bijgevoegd). De wenselijkheid van variëteit en maatwerk in het onderwijs is wat mij betreft daarbij uitgangspunt. Om maximaal gebruik te kunnen maken van uw advies zou ik dat graag uiterlijk 1 november 2005 van u ontvangen.

Ik vraag u in uw advies in het bijzonder in te gaan op de drie vragen, die hieronder zijn verwoord. De eerste vraag gaat over de mogelijke toekomstbeelden van het toezicht. Wat er voor nodig is aan de kant van de overheid en de (omgeving van de) scholen om die toekomstbeelden te realiseren is het onderwerp van respectievelijk vraag twee en drie.

*1. Welke consequenties en wenselijkheden ziet de raad voor het toezicht door de overheid op het onderwijs in de komende jaren, gezien de ontwikkelingen in beleid, wet- en regelgeving en in het scholenveld zelf?*

Hierbij vraag ik u mijn bovengenoemde beleidsnotitie over governance in de onderwijssector tot uitgangspunt te nemen en rekening te houden met ontwikkelingen die al in gang zijn gezet, zoals de ontwikkelingen naar aanleiding van de zogenoemde Koersdocumenten voor het PO, VO en BVE en het HOOP 2004 voor het HO<sup>1</sup>, het programma 'Andere Overheid' en andere recent verschenen adviezen en

---

<sup>1</sup> alsmede als uitvloeisel daarvan de in voorbereiding genomen wijzigingen van de WEB in verband met het verplicht stellen van het Raad van Toezicht-model in het BVE en de aangekondigde nieuwe WHOO.

beleidsnotities op het vlak van bestuur en toezicht<sup>2</sup>

Bij de gevraagde beschrijving van de consequenties zou in ieder geval aandacht geschonken moeten worden aan de volgende thema's en vragen:

- de positie van de professional: welke mogelijkheden ziet de raad om in het bestuurlijk arrangement de (kwaliteit van de) professional verder te versterken;
- versterking van het horizontaal toezicht: hoe kunnen de verantwoordelijkheden en rollen van de diverse betrokkenen: minister, inspectie, school, ouders en andere belanghebbenden zo worden ingericht dat deze het onderlinge vertrouwen van betrokkenen in elkaar versterken;
- de mogelijkheden en randvoorwaarden om naast controleren ook het van elkaar leren te versterken (zowel de onderwijskundige professional als de bestuurders/interne toezichhouders). Kan - en zo ja, onder welke voorwaarden - het toezicht hierin een rol spelen?;
- de consequenties voor het toezicht (met een natuurlijke neiging tot standaardisatie en vaste normen) van de toenemende variëteit. Ik verzoek u in dit verband ook scholen te betrekken die aan een innovatie/herontwerp van hun onderwijs werken, omdat daar de behoefte aan gevarieerd toezicht zich in de praktijk reeds aandient;
- de verhouding tussen het interne en het externe toezicht en de relatie tussen externe toezichthouders en andere partijen (zoals ouders en studenten), in hoeverre is deze relatie bijvoorbeeld ook zelf object van toezicht en welk karakter moet dat toezicht hebben?;
- de mogelijkheden om het toezicht zo veel mogelijk te richten op het niveau van het stelsel en daarmee het toezicht op instellingsniveau te ontlasten.

*2. Welke concrete stappen moeten er vanuit de rijksoverheid worden gezet om het bovenstaand beschrevene in de praktijk te brengen ?*

De veranderingen in de bestuurlijke verhoudingen hebben consequenties voor de inrichting van het toezicht. In de bovengenoemde beleidsnotitie over governance in de onderwijssector heb ik aangekondigd de bestuurlijke verhoudingen tussen de overheid en de instellingen en de nadere uitwerking van de interne governance van de instellingen verder vorm te willen geven door met elkaar een lerende aanpak te volgen. Welke veranderingen in het toezicht zullen er noodzakelijk zijn voor elk van de door u ontwikkelde toekomstbeelden over het onderwijstoezicht vanuit het perspectief van de overheid? Daarbij gaat het dus niet alleen om het toezicht op de kwaliteit, maar ook om het toezicht op recht- en doelmatigheid, continuïteit en de toegankelijkheid van het onderwijs. Welke aanbevelingen heeft u voor de inrichting en werkwijze van de lerende aanpak, zoals die in de beleidsnotitie over governance is beschreven?

*3. Wat is er vanuit het perspectief van de onderwijsinstellingen en hun omgeving voor nodig om het toekomstbeeld of de toekomstbeelden van het toezicht in de praktijk te brengen?*

---

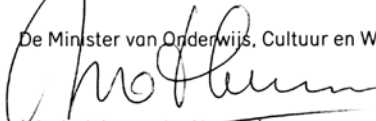
<sup>2</sup> Hierbij doel ik met name op het WRR-rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening' en de reactie van het kabinet daarop, het recente SER-advies over 'Ondernemerschap in publieke dienstverlening' en de momenteel nog in voorbereiding zijnde (concept) Kaderstellende visie op toezicht en de daarbinnen geformuleerde zes principes van goed toezicht.

Om de doelstellingen van het toezicht in de praktijk te realiseren dienen de veranderacties met betrekking tot het toezicht vanuit het perspectief van de overheid, zoals voortvloeiend uit vraag 2 goed aan te sluiten op de benodigde veranderacties bij de onderwijsinstellingen zelf en de omgeving van de onderwijsinstellingen (de stakeholders). Welke veranderacties zijn in dit verband noodzakelijk? En hoe kan hieraan vorm worden gegeven met behulp van de beoogde lerende aanpak? In het verlengde hiervan dient zich de vraag aan naar de inrichting van het responsief sanctiebeleid waarvan de kern wordt gevormd door een eenvoudig interventiemodel dat uitgaat van een breed scala aan interventiemogelijkheden met een impact die in zwaarte toeneemt naarmate de gestelde normen niet worden nageleefd: hoe kunnen dergelijke interventiemogelijkheden optimaal aansluiten op de werkwijze en keuzen van de scholen zelf en op de horizontale verantwoordingsmechanismen?

De contactpersoon voor dit advies is dhr. A. van Hemert en bij diens afwezigheid dhr. S.H.K. Blok (beiden werkzaam bij de directie T&H en bereikbaar onder telefoonnummers: 070-4122810, respectievelijk 070-4124854). Ik vertrouw op een voorspoedige behandeling van deze adviesaanvraag en zie uw advies met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



(Maria J.A. van der Hoeven)

## **Bijlage 2**

### **Inspectiesysteem in het onderwijs**

## B2.1 Systeem WOT

### *Taken en functie onderwijstoezicht*

Nederland kent al ruim tweehonderd jaar een Rijksinspectie voor toezicht op het onderwijs. Dit toezicht is verankerd in de Grondwet, de afzonderlijke onderwijswetten en sinds 2002 in de WOT (Wet op het onderwijstoezicht), waarmee het onderwijstoezicht een eigen wettelijk kader heeft gekregen.<sup>1</sup> Door de jaren heen is het werk van de Inspectie in drie taken te verdelen:

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

De drie taken hangen met elkaar samen: het inspectietoezicht en de beoordeling van scholen leiden tot een grotere toegevoegde waarde van het onderwijs. De bedoeling is dat toezicht een direct effect heeft op de kwaliteit van het onderwijs.<sup>2</sup>

Met de invoering van de WOT is het onderwijstoezicht vernieuwd en aangepast aan de nieuwe bestuurlijke verhoudingen zoals meer autonomie voor de onderwijsinstellingen en de opkomst van de interne verantwoording. Voor een deel was de WOT echter ook een formalisering van de gangbare praktijk. Het uitgangspunt is dat scholen zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het gegeven onderwijs. Ze bepalen zelf – uiteraard binnen wettelijke kaders – hun kwaliteitsdoelen, zijn zelf verantwoordelijk voor het realiseren van die doelen en moeten zelf verantwoording afleggen over de resultaten. De Inspectie is verantwoordelijk voor een onafhankelijke beoordeling van de kwaliteit. De memorie van toelichting geeft aan dat bij een onafhankelijk oordeel van de Inspectie een ‘professionele afstand’ hoort: “Hierbij past niet dat zij [de inspectie] onderzoek aan een instelling verricht met het enkele oogmerk te adviseren over mogelijke kwaliteitsontwikkeling”. De Inspectie moet instellingen blijven stimuleren tot het bereiken van “optimale kwaliteit”. Centraal staat dus het onafhankelijke oordeel van de Inspectie dat elke school moet stimuleren tot een zo optimaal mogelijk resultaat.

Waar mogelijk sluit de Inspectie daarbij aan op de eigen werkzaamheden van de school ten behoeve van kwaliteitszorg. Die werkzaamheden bestaan vooral uit het uitvoeren van een goede zelfevaluatie. Wanneer dat mogelijk is, neemt de Inspectie de gegevens uit de zelfevaluatie over en voert ze dus niet opnieuw op die punten onderzoek uit. Dit uitgangspunt noemt men proportioneel toezicht: de uitkomsten van de zelfevaluatie worden door de Inspectie meegenomen voor zover ze betrekking hebben op (onderdelen van) kwaliteitsaspecten uit het waarderingskader, de uitkomsten van de evaluatie voldoende betrouwbaar en valide zijn en de kwaliteitsdoelen die de school zich gesteld heeft van voldoende niveau zijn.

Het inspectietoezicht varieert dus en is afhankelijk van de kwaliteit van de school en de kwaliteit van de zelfevaluatie. Op scholen en instellingen waar de Inspectie de kwaliteit onvoldoende vindt wordt het toezicht geïntensiveerd, op scholen met voldoende kwaliteit kan het toezicht wat minder intensief. Het beginsel van proportionaliteit houdt dus niet alleen in dat het toezicht naar inhoud varieert. Ook de frequentie van de onderzoeken kan variëren. Scholen waarvan de Inspectie vermoedt dat zij kwalitatief onder

de maat zijn of dreigen te worden, worden vaker bezocht dan scholen waar dit niet het geval is.

De WOT kent vijf vormen van kwaliteitsonderzoek:

- (1) jaarlijks onderzoek (JO);
- (2) periodiek kwaliteitsonderzoek (PKO);
- (3) nader onderzoek (NO);
- (4) onderzoek naar de kwaliteitsverbetering (OKV);
- (5) incidenteel onderzoek (IO).

Alle scholen en instellingen krijgen met het PKO te maken, driejaarlijks in de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie), vierjaarlijks in de overige vormen van onderwijs. Het PKO is een uitgebreid onderzoek, vergelijkbaar met het vroegere integraal schooltoezicht, dat één of meerdere dagen duurt. Een school wordt systematisch doorgelicht op sterke en zwakte punten. De bevindingen worden gerapporteerd aan de scholen, maar ook openbaar gemaakt door middel van het publiceren van het rapport op internet. Van iedere school wordt ook een kwaliteitskaart gemaakt met daarin kort weergegeven de belangrijkste scores. Hierdoor moeten met name ouders en leerlingen intensiever bij de kwaliteit van de school worden betrokken. Ook is de gedachte dat scholen een extra prikkel krijgen om aan kwaliteit te werken. Bij twijfel aan de kwaliteit vindt een NO plaats. De Inspectie kan op eigen initiatief of in opdracht van de Minister algemeen of specifiek onderzoek verrichten (incidenteel onderzoek). Dit incidentele onderzoek kan ook ingezet worden bij bijvoorbeeld klachten van ernstige aard, Kamervragen en berichten in de media.

Het oorspronkelijke voorstel van de WOT ging uit van vier vormen van toezicht (PKO, NO, OKV en IO). Om te bevorderen dat ook goede scholen regelmatig onderzocht zouden worden, is door de Tweede Kamer het JO als variant toegevoegd.<sup>3</sup> Scholen krijgen te maken met een JO als er geen ander onderzoek voor dat cursusjaar op de school staat gepland. Het JO past eigenlijk niet in de opzet van de WOT, omdat het de bedoeling is dat scholen zelf meer werk van kwaliteitszorg maken en daarvoor beloond worden door juist minder inspectiebezoek. Bij de bespreking van de WOT in de Tweede Kamer was men echter vrijwel unaniem van mening, dat de Inspectie jaarlijks alle scholen zou moeten bezoeken. Bij het JO wordt in het regulier basisonderwijs alleen een nieuw oordeel uitgesproken over de opbrengsten van de school. Andere aspecten worden niet uitgebreid onderzocht. In de toekomst zal het JO niet langer in alle gevallen een bezoek van een inspecteur aan een school inhouden. Afgewisseld met bezoeken aan de school zal, waar dat mogelijk is, sprake zijn van een bureauonderzoek. De Inspectie bepaalt op grond van de gegevens van de school over de gerealiseerde onderwijsprestaties, de informatie uit de jaarlijkse vragenlijst en een risicoanalyse of het toezicht beperkt kan blijven tot een bureauonderzoek of dat een echte inspectie toch op zijn plaats is. Behalve dat bureauonderzoek voor scholen die geen risico vertonen aansluit bij de principes van de WOT, is er ook een praktische reden: de Inspectie kan met minder inspecteurs toe. Want hoewel de WOT aanvankelijk betekende dat de Inspectie meer geld kreeg voor uitbreiding van de formatie, is in het kader van de opgelegde bezuinigingen besloten het aantal medewerkers te reduceren.<sup>4</sup>



### *Toezichtkaders*

Bij de behandeling van de WOT is steeds een onderscheid gemaakt tussen wettelijke voorschriften en andere aspecten van kwaliteit. In de WPO (Wet op het primair onderwijs) gaat het bijvoorbeeld vooral over zaken als een ononderbroken ontwikkelingsproces, zorgbreedte, voortgangsregistratie, schooltijden, onderwijsaanbod/kerndoelen (artikelen 2, 3, en 8 tot en met 14, brief minister 20 april 2005). De wet stelt eisen aan het onderwijsaanbod en het onderwijsleerproces. De werkwijze voor het kwaliteitsonderzoek is vastgelegd in de zogenoemde toezichtkaders. Deze kaders zijn bedoeld om de eenheid van handelen door inspecteurs te bevorderen. Het maakt tevens het handelen van de Inspectie transparant voor scholen. De Inspectie is hiermee aanspreekbaar op het wat en hoe van haar werk. Elke sector (primair en voortgezet onderwijs, bve) heeft zijn eigen toezichtkader. De doelstellingen en bepalingen in de sectorwetten en de bepalingen in de WOT vormen de belangrijkste bronnen voor het kader. De memorie van toelichting geeft duidelijk aan dat het kader primair een richtsnoer is voor de Inspectie, niet voor de instellingen.<sup>5</sup>

Het toezichtkader is bepalend voor de manier waarop de Inspectie haar toezicht uitoefent. Het is niet normstellend voor de instellingen. Het is denkbaar dat een bepaalde school op basis van eigen keuzes (levensbeschouwelijke of pedagogische) vindt dat bepaalde specificaties en/of praktijkbeschrijvingen niet gekozen of anders gekozen moeten worden. De Inspectie zal uiteraard dergelijke keuzen respecteren, maar hierbij vragen welke keuzes dan wel gemaakt zijn, hoe die in schoolplan en schoolgids en/of andere documenten zijn verwoord en hoe die zich in de realiteit manifesteren.

De toezichtkaders worden opgesteld door de Inspectie na overleg met vertegenwoordigers uit het onderwijsveld en andere betrokkenen. Elk toezichtkader bevat een waarderingskader, waarin een inhoudelijke uitwerking van kwaliteitsaspecten in de vorm van indicatoren en normen is opgenomen. Dit waarderingskader maakt duidelijk wat redelijkerwijs op het gebied van kwaliteit van een school verwacht mag worden. Het waarderingskader werkt met drie domeinen: kwaliteitszorg, onderwijs en leren, en opbrengsten. De domeinen zijn weer onderverdeeld in kwaliteitsaspecten en de kwaliteitsaspecten in indicatoren. Er is een basisset van kernindicatoren. Al naargelang de situatie op scholen kan deze basisset worden verbreed of verdiept met de andere indicatoren uit het toezichtkader. Scholen hebben ook zelf de mogelijkheid om onderwerpen te agenderen. Verder kan de basisset worden uitgebreid met onderwerpen die relevant zijn voor de themaonderzoeken die de Inspectie uitvoert.

### *Bekostigingssanctie Minister*

De Minister draagt uiteindelijk zorg voor handhaving door middel van bekostigingssancties (artikelen 164 WPO, 104 WVO, Wet op het voortgezet onderwijs).<sup>6</sup> Op grond van de artikelen 164a WPO en 104a lid 2 WVO is er daarnaast een mogelijkheid dat het bestuur wordt bijgestaan door een externe deskundige bij langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs. "In overeenstemming met bevoegd gezag" kan de Minister maatregelen treffen, maar dan moet er echt sprake zijn van een langdurige ontwrichting van het schoolbestuur. Tot een bekostigingssanctie<sup>7</sup> komt het vrijwel nooit.

### *Aanvullingen bve: Coördinatiepunt Kwalificaties Beroepsonderwijs*

De kenniscentra zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de samenhang van kwalificatieprofielen en de structurering daarvan. Ieder individueel kenniscentrum heeft de verant-

woordelijkheid daar zijn bijdrage aan te leveren. Om te komen tot een transparante en onderling samenhangende kwalificatiestructuur is regie en coördinatie nodig, gericht op zowel de producten (de kwalificatieprofielen) als het proces (de ontwikkeling zelf). De gezamenlijke kenniscentra hebben deze functie opgedragen aan het Coördinatiepunt Kwalificaties Beroepsonderwijs.

Het Coördinatiepunt heeft een aantal borgende taken, waaronder het bevorderen van een “samenhangende en transparante structuur van herkenbare, uitvoerbare en toetsbare, voor branches herkenbare kwalificatieprofielen”, het monitoren van de voortgang en de resultaten en het toetsen van kwalificatieprofielen.<sup>8</sup> Het Coördinatiepunt maakt gebruik van een toetsingskader (zie [www.colo.nl](http://www.colo.nl)). In dit toetsingskader staan criteria ten aanzien van de vorm en inhoud van de kwalificatiedossiers en het proces waarlangs deze tot stand komen. De kwaliteitscriteria voor de ontwikkeling en beoordeling van kwalificatieprofielen zijn door kenniscentra gezamenlijk vastgesteld en overeengekomen met de Bve Raad, Paepon, het ministerie van OCW en KCE (KwaliteitsCentrum Examinering). Er wordt een beroepsvoorziening getroffen voor besluiten van het Coördinatiepunt. Hiervoor zal een vaste Commissie van Beroep in het leven geroepen worden, die samengesteld wordt uit personen die onafhankelijk zijn. De Commissie van Beroep doet uitspraak op basis van een bindend advies.

#### *KCE*

Het KCE is in 2002 opgericht op initiatief van de Bve raad, COLO en Paepon en aangevoerd door werkgeversorganisaties en MKB-Nederland. Vanaf 2004 is het KCE bevoegd om het toezicht op de examens te voeren. Dit vindt plaats aan de hand van door de minister van OCW vastgestelde standaarden en leidt tot een onafhankelijke verklaring over de kwaliteit van het examen. Aan de hand van landelijke kwaliteitsstandaarden beoordeelt het KCE de kwaliteit van de examens van alle beroepsopleidingen van zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen. Opleidingen sluiten een overeenkomst met het KCE. Als de onderwijsinstelling op basis van het oordeel van het KCE onvoldoende kwaliteit levert, mag zij niet langer zelf examineren en moet zij de examinering uitbesteden: ofwel aan een andere onderwijsinstelling, ofwel aan een exameninstelling die van het KCE een goedkeurende verklaring heeft gekregen. De instelling kan ook zelf besluiten om de examens uit te besteden. De Inspectie gaat na of de examinerende instelling beschikt over het recht om examens af te nemen.

De Inspectie houdt toezicht op het KCE. Jaarlijks wordt het functioneren van het KCE met betrekking tot de externe borg van de kwaliteit van de examens en de examinering van de beroepsopleidingen onderzocht. Het toezicht op het KCE wordt vorm gegeven volgens de uitgangspunten van de WOT. Daarvoor is door de Inspectie een toezichtkader gemaakt met daarin het waarderingskader (de inhoud van het toezicht), de werkwijze bij het toezicht en de rapportage. Het waarderingskader is tot stand gekomen na overleg met alle relevante partijen als het KCE zelf, de Bve Raad, de AOC-Raad, COLO en Paepon. Er wordt onderzocht of het KCE de kwaliteit van de examens en de examinering van beroepsopleidingen beoordeelt, of het KCE jaarlijks de examens en de examinering van alle beroepsopleidingen onderzoekt, of het KCE voldoet aan de wettelijke bepalingen omtrent rechtsbescherming, werkprocedures en wettelijke documenten en of de kwaliteit geborgd en verbeterd wordt door het KCE. Deze aspecten worden aan de hand van een aantal indicatoren getoetst.

## B2.2 Accreditatie hoger onderwijs

In het hoger onderwijs is het toezicht op de kwaliteit van de afzonderlijke opleidingen sinds maart 2003 opgedragen aan de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie). De Inspectie houdt toezicht op het accreditatiestelsel en de naleving van wet- en regelgeving. Bovendien houdt de Inspectie ook toezicht op de NVAO aldus artikel 17 lid 1 WOT. Het accreditatieverdrag tussen Nederland en Vlaanderen legt vormen van toezicht op de NVAO bij het Comité van Ministers. De Nederlandse Minister kan de Inspectie om advies vragen. Door de veranderingen in het stelsel van accreditatie is volgens de Inspectie herbezinning nodig op de omvang en de inhoud van het takenpakket en positiebepaling in de sector hoger onderwijs.<sup>9</sup>

De invoering van accreditatie heeft als doel de externe kwaliteitsborging van de opleidingen in het hoger onderwijs verder te verankeren. Accreditatie is “het keurmerk dat tot uitdrukking brengt dat de kwaliteit van een opleiding positief is beoordeeld”, aldus artikel 1.1 sub s WHW (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek). Beoordeling van de kwaliteit van een opleiding geschiedt aan de hand van een aantal maatstaven: de in de WHW opgenomen aspecten van kwaliteit (artikel 5a.8 WHW). Een eenduidige definitie van zowel het begrip accreditatie als van de functie en betekenis ervan is in Europese zin overigens niet beschikbaar.<sup>10</sup> Naast de accreditatie van bestaande opleidingen worden ook nieuwe opleidingen aan een toets onderworpen: de toets nieuwe opleiding.

Als een opleiding geen accreditatie ontvangt, dient de instelling ervoor te zorgen dat aan studenten die voor de opleiding zijn ingeschreven, de gelegenheid wordt geboden deze opleiding te voltooien aan een andere instelling. Indien het niet mogelijk is om de opleiding te voltooien aan een andere instelling, dan stelt de instelling een redelijke termijn vast gedurende welke de opleiding wordt voortgezet ten behoeve van de reeds ingeschreven studenten. Na het verstrijken van deze termijn bestaat er geen aanspraak meer op bekostiging, mogen er geen graden meer worden verleend en zal de registratie in het CROHO (Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs) worden beëindigd (artikel 5a.12 WHW). Wel bestaat de mogelijkheid voor de instelling om gebruik te maken van de herstelperiode accreditatie. Indien de opleiding geen accreditatie ontvangt, maar de instelling ervoor zorg draagt dat binnen twee jaar wel accreditatie wordt ontvangen, treden bovengenoemde gevolgen nog niet direct in. Wel heeft de instelling gedurende deze termijn van twee jaar niet de mogelijkheid nieuwe studenten voor de opleiding in te schrijven (artikel 5a.12a WHW).

### *Vroegere situatie*

Voorafgaand aan het accreditatiestelsel verliep de kwaliteitszorg via de instellingen zelf door een systeem van onderlinge visitatie. Een opleiding stelde een zelfevaluatie op en vervolgens bracht een visitatiecommissie een bezoek aan de opleiding. Een visitatiecommissie bestond meestal uit vakdeskundigen, vertegenwoordigers van toekomstige werkgevers en ten minste één student. Tijdens een visitatie kwamen alle gelijksoortige opleidingen in Nederland aan de beurt. Na afloop van de visitatie publiceerde de visitatiecommissie een rapport, waarna de instellingen zelf maatregelen namen om het onderwijs te verbeteren. De Inspectie hield toezicht op het visitatiestelsel: de inhoud en de totstandkoming van de visitatierapporten werden beoordeeld en de Inspectie evalueerde de maatregelen die instellingen troffen als antwoord op de visitatie. Ten slotte identifi-

ceerde de Inspectie op basis van de visitatie opleidingen met ernstige tekortkomingen, met ontneming van rechten aan een opleiding als uiterste consequentie.

Het accreditatiestelsel is mede ingevoerd om de internationale vergelijkbaarheid te bevorderen. Met de ondertekening van de Bologna-verklaring in 1999 hebben ruim dertig Europese landen besloten om in het licht van het streven naar een gemeenschappelijke open Europese onderwijsruimte een stelsel van hoger onderwijs in twee cycli (bachelor- en masterfase) in te voeren. Dit was voor een aantal landen aanleiding om een accreditatiestelsel voor het hoger onderwijs in te voeren, waarin kan worden vastgesteld of opleidingen aan criteria voor basiskwaliteit voldoen. De internationale vergelijkbaarheid volgt overigens niet automatisch uit de invoering van accreditatie in Nederland en Vlaanderen, Immers ook in een visitatiestelsel kan worden getoetst of er sprake is van voldoende basiskwaliteit. De internationale vergelijkbaarheid volgt veel meer uit afspraken in Europees verband over wat precies 'basiskwaliteit' van het hoger onderwijs inhoudt. Hiervoor zijn bijvoorbeeld de Dublin-descriptoren van belang. In het advies *Hoger onderwijs: meer kenniswerkers en betere kennisbenutting* heeft de raad erop gewezen dat de gevolgen van meer differentiatie in het onderwijsaanbod betekenis hebben voor de rol van nationale accreditatieorganisaties. In Europees perspectief betekent dit een Europese accreditatieraad die op metaniveau de kwaliteit van de accrediterende organisaties beoordeelt. Aan uitspraken van een Europees meta-accreditatieorgaan is mogelijk wel een risico verbonden: gesteld bijvoorbeeld dat de NVAO op enig moment niet zou voldoen aan voorwaarden van Europese meta-accreditatie, dan is nog niet te overzien welk effect dat heeft op de status van de in Nederland afgegeven (bachelor- en master)diploma's en op de mobiliteit.

Volgens de Nederlandse regering zijn de voordelen van accreditatie: een grotere eenduidigheid in het kwaliteitsoordeel, een onafhankelijker positionering van het kwaliteitsoordeel en een grotere variëteit omdat verschillende organisaties de visitaties kunnen uitvoeren. Of deze functies met elkaar verenigd kunnen worden, is onderwerp van discussie. In Vlaanderen is met name de internationale geloofwaardigheid aangegepen als het argument ter invoering van een accreditatiestelsel. Om deze geloofwaardigheid te vergroten was het in Vlaamse optiek nodig om het oordeel bij een internationale organisatie (nu: de NVAO) te leggen. Vlaanderen wijst er echter veel duidelijker dan Nederland op, dat de NVAO slechts een tussenstap is naar Europese accreditering.

Het nieuwe stelsel is wettelijk neergelegd in hoofdstuk 5a van de WHW. De eenheid van beoordeling is de opleiding, waarbij het niet uitmaakt of deze als voltijd-, deeltijd- of duale opleiding wordt aangeboden.

#### *Accreditatie bestaande opleidingen*

De NVAO is het orgaan dat is belast met de accreditatie van bestaande opleidingen en het afnemen van de toets nieuwe opleidingen. Artikel 5 lid 1 van het accreditatieverdrag bepaalt dat het bestuur van de NVAO bestaat uit ten hoogste vijftien leden, die deskundig zijn op het gebied van het hoger onderwijs, de beroepspraktijk van het hoger onderwijs of de kwaliteitszorg. De werkwijze van de NVAO is vastgelegd in een accreditatiekader voor bestaande opleidingen en een toetsingskader voor nieuwe opleidingen. Het accreditatiekader bestaat uit een aantal elementen, te weten een beoordelingskader, beslisregels, criteria voor de beoordeling van de werkwijze van de vbi's (visiterende en beoordelende instanties) en een beschrijving van de werkwijze bij accreditatie. Het

beoordelingskader bevat een uitwerking van de aspecten van kwaliteit genoemd in artikel 5a.8 WHW. Ze beperken zich tot een beschrijving van de onderwerpen die getoetst worden, de verschillende facetten waaraan een onderwerp getoetst wordt en een aanduiding van de criteria die worden gehanteerd. Accreditatiekaders schrijven niet voor hoe een instelling het curriculum moet inrichten. De accreditatiekaders zijn bewust ruim gehouden en gericht op diversiteit.

Dit brede kader is mogelijk omdat de NVAO in een accreditatieprocedure zelf geen onderzoek uitvoert: zij baseert het oordeel over het al dan niet verlenen van accreditatie op gegevens die aangeleverd worden door de vbi's. De NVAO beoordeelt bij elke accreditatie de gevolgde werkwijze en het rapport van de vbi, zij "verifieert of de visitatiecommissie op grond van voorhanden zijnde gegevens tot de juiste conclusies is gekomen en valideert, waar dat het geval is, het oordeel van de VBI".<sup>11</sup>

De NVAO maakt jaarlijks een lijst bekend waarop vbi's staan die zijn getoetst aan het protocol vbi's. Deze lijst bevat dus de vbi's die de opleidingen zullen beoordelen; de lijst is echter enkel informatief en niet limitatief. Dit maakt dat de NVAO strenger zal kijken naar organisaties die niet op de NVAO-lijst staan maar wel als vbi in een accreditatieprocedure willen opereren (zoals bijvoorbeeld buitenlandse organisaties).

De vbi's vullen het accreditatiekader inhoudelijk in, elke vbi dient dan ook te beschikken over een beoordelingsprotocol dat de criteria uit het accreditatiekader nader operationaliseert. Dat betekent wel dat de vergelijkbaarheid van opleidingen moeilijker wordt, zeker ook voor (toekomstige) studenten. Elke vbi kan immers op zijn eigen manier de opleiding beoordelen. De onderlinge vergelijkbaarheid kan ook afnemen doordat niet meer alle opleidingen gelijktijdig gevisiteerd hoeven te worden. Dit zorgt voor verschillen in de tijd. Bovendien kunnen verschillende visitatiecommissies worden gebruikt (omdat voor verschillende vbi's is gekozen) en deze kunnen vervolgens ook weer verschillende accenten leggen

Het visitatierapport van de vbi over een bepaalde opleiding moet een samenvattend oordeel bevatten over de kwaliteit van de opleiding. Ook de volledige beoordeling door onafhankelijke deskundigen en het oordeel van studenten moet opgenomen zijn in het rapport. Uiteindelijk is het wel de NVAO zelf die beslist. Daarbij zijn er slechts twee keuzemogelijkheden: ja of nee. Er kunnen dus geen aanvullende eisen of termijnen gesteld worden. Wanneer een opleiding niet wordt geaccrediteerd omdat de desbetreffende vbi volgens de NVAO tekort is geschoten, kan binnen een jaar een nieuwe aanvraag worden ingediend. Als de rapportage en werkwijze van de vbi wel aan de maat is, maar de kwaliteit van de opleiding duidelijk tekortschiet, begint het reguliere traject van artikel 5a.12 en 5a.12a WHW te lopen. Wanneer de beslissing positief uitvalt, blijft het keurmerk in principe zes jaar geldig. De opleiding wordt dan geregistreerd in het CROHO.

#### *Toets nieuwe opleiding*

Bij het erkennen van nieuwe opleidingen, dat wil zeggen opleidingen die niet zijn opgenomen in het CROHO, toetst de NVAO wel rechtstreeks en niet via vbi's. Instellingen moeten een nieuwe opleiding aanmelden voor toetsing, indien zij deze opleiding willen laten registreren in het CROHO, hetgeen noodzakelijk is voor het kunnen verlenen van graden. Alleen wanneer het opleidingen betreft waarvoor een arbeidsmarkt- of capaci-

teitsfixus geldt, kan dit niet. Dit betreft opleidingen waarvan de regering vindt dat er voldoende van zijn in Nederland.

Bij de toets kijkt men naar het opleidingsprogramma, het financieel overzicht, een beschrijving van het voor de opleiding benodigde personeel naar omvang en kwalificatie en de aanduiding van de graad (bachelor of master). Naast kwaliteitscriteria zijn er dus ook enige bedrijfseconomische aspecten van de opleiding aan de orde. Er is sprake van een proportionele toetsing. Dat wil zeggen dat voorstellen voor opleidingen die nog niet bestaan of die inhoudelijk sterk afwijken van bestaande opleidingen, aan een inhoudelijk uitgebreidere beoordeling worden onderworpen dan aanvragen voor opleidingen die elders in het Nederlandse hoger onderwijs worden aangeboden. De NVAO zorgt voor de toetsing met inschakeling van externe deskundigen. Anders dan bij accreditatie gaat het om een 'papieren' en plantoetsing.

Als de nieuwe opleiding de toets met positief gevolg heeft ondergaan, meldt het instellingsbestuur de opleiding ter registratie in het CROHO. Ook wordt gemeld voor hoe lang de inschrijving geldig is. Overigens betekent een positieve beschikking nog niet direct dat de opleiding in het leven kan worden geroepen. De Minister verricht daarvoor nog eerst een macrodoelmatigheidstoets, een regel die de laatste jaren steeds wordt gehanteerd voor het bekostigd onderwijs. Voor de opleidingen van particuliere instellingen is de macrodoelmatigheidstoets niet vereist; zij ontvangen immers geen bekostiging, maar hebben de toets nieuwe opleiding wel nodig om graden te kunnen verlenen.

### **B2.3 Onderwijstoezicht in andere landen**

#### *Engeland*

Een belangrijk land als inspiratiebron voor Nederland is Engeland. In 1992 werd de inspectie verzelfstandigd van het ministerie van onderwijs. De Office for Standards in Education (OFSTED, officieel de Office of her Majesty's Chief Inspector of Schools in England) is een volledig non-ministeriële organisatie. Tegelijk met de verzelfstandiging zijn ook veel nieuwe inspecteurs van buiten het onderwijs aangetrokken (lay inspectors). De verwachting was dat deze nieuwe inspecteurs objectiever naar de zaken zouden kijken en eerder zwak functionerende scholen op het spoor zouden komen. Er is een zesjaarlijkse cyclus voor het bezoeken van scholen. Sinds de invoering van het nieuwe onderwijstoezicht zijn er veel zwakke scholen getraceerd, is het beginsel van proportioneel toezicht doorgevoerd en is er minder toezicht op goed functionerende scholen. De situatie in Engeland lijkt dus op die in Nederland.

Ook wat betreft de zelfevaluatie is Engeland een voorbeeld voor Nederland. Zelfevaluaties vormen een belangrijk onderdeel van het inspectietoezicht. Daarbij zijn de evaluaties wel minder gebaseerd op het inspectietoezicht dan in Schotland. Scholen voelen meer dan voorheen de noodzaak om hun eigen ontwikkeling op te pakken en hun eigen sterke en zwakke punten te beschrijven. Scholen zijn vrij om bij het uitvoeren van de zelfevaluaties thema's te kiezen. Voorwaarde is wel dat alle geledingen van de school erbij betrokken zijn: bestuur, ouders, leraren, leerlingen.

Ook wordt toezicht gehouden op de local education authorities (LEA). LEA's hebben de wettelijke taak om in onderwijs te voorzien. De Schools Standards and Framework Act

1998 heeft aan de LEA's opgedragen om de kwaliteit van de scholen te beoordelen en daarbij vooral te letten op mogelijkheden en kennis en de mate waarin de school de leerlingen voorbereidt op het leven in de maatschappij. LEA's moeten een Education Development Plan maken, een driejarig plan waarin doelstellingen moeten zijn opgenomen.

Van grote invloed op de toekomst van het inspectietoezicht in Engeland is het programma *Every child matters* uit 2004, in gang gezet naar aanleiding van de dood van een meisje als gevolg van instanties die langs elkaar heen werkten. Het programma richt zich op een veel betere afstemming tussen jeugdzorg, onderwijs, welzijn, gezondheidszorg en dergelijke en vertoont overeenkomsten met *Operatie Jong* in Nederland. Ook het inspectietoezicht wordt aangepast en meer in samenhang gebracht met andere inspecties zoals die van jeugdzorg.<sup>12</sup>

In de toekomstvisie staat dat inspectietoezicht meer dan nu een vanzelfsprekend onderdeel van het kwaliteitsbeleid van scholen moet worden en niet een eenmalige 'happening' moet zijn, die veel voorbereiding vergt van de scholen en tot veel stress leidt. Overigens verwacht de inspectie helemaal niet een dergelijke voorbereiding, maar zijn het vooral de docenten en schooldirecteuren die het gevoel hebben weken of zelfs maanden eerder aan de slag te moeten gaan met het inspectiebezoek. Inspectietoezicht moet eigenlijk op elk moment als 'natuurlijk' worden ervaren en overeenkomen met de dagelijkse praktijk van de school. Kortere en vaker, daar komt het inspectiebezoek in feite op neer. Idealiter zouden ook onaangekondigde bezoeken mogelijk moeten zijn, al voorspelt Ofsted hiervoor wel tegenwerking vanuit het veld. Ofsted vindt dat bezoeken niet meer dan drie jaar uit elkaar mogen liggen. Voor zwakke scholen zou het toezicht zelfs nog wat intensiever moeten zijn. Dit houdt de informatie redelijk up-to-date, ook voor ouders en andere belanghebbenden. Het effect van verbeteringen kan sneller zichtbaar worden gemaakt. Rapporten moeten korter, duidelijker gericht op verbeterpunten voor de school en gebaseerd op de uitkomsten van de zelfevaluatie. Door frequenter te inspecteren kunnen bezoeken korter (maximaal twee dagen, nu vijf) en met minder inspecteurs plaatsvinden.

De inspectie laat zien dat zij het management van de school vertrouwt en serieus neemt door de zelfevaluaties nadrukkelijk bij het toezicht te betrekken. Kernvragen voor de inspectie zijn: leren kinderen en jongeren wat ze moeten leren, is het curriculum in orde, wordt er effectief lesgegeven, worden hulpbronnen effectief en adequaat benut en is er voldoende zorg? Voorwaarden voor het inspectietoezicht zijn: gerichtheid op verbetering, individuele leerling als uitgangspunt, proportioneel en consistent (terminologie en beoordeling).

Verschillende partijen (leraren, directeuren, ouders, bestuurders en inspecteurs zelf) hebben positief gereageerd op de plannen van de inspectie het toezicht frequenter, korter en scherper te maken. Een grote meerderheid van 80 % is het met de ideeën eens.<sup>13</sup>

#### *Schotland*

Het Schotse onderwijs wordt bestuurd door de Education Authorities van 32 local councils. Deze councils krijgen geld voor onderwijs van de nationale Schotse overheid, maar kunnen daar ook naar eigen inzicht middelen aan toevoegen. Onderwijs is erg belangrijk en wordt gezien als één van de belangrijkste terreinen waarop Schotland zich kan profi-

leren. Het Schotse parlement heeft in december 2000 vijf National Priorities in Education vastgesteld. Hieronder vallen doelstellingen op het gebied van onder andere prestaties, toegankelijkheid, burgerschap en levenslang leren. De prioriteiten zijn gespecificeerd in verwachte resultaten en vervolgens in concrete prestatie metingen en kwaliteitsindicatoren.

Schotland kent geen nationaal curriculum. Wel zijn er voor de leeftijdsgroep van vijf tot veertien jaar voor alle vakken of vakgebieden Guidelines opgesteld die een sterk sturend karakter hebben. Een school hoeft zich daar niet precies aan te houden, maar de inspectie (HMI, Her Majesty's Inspectorate) verlangt dan wel uitleg waarom dat niet gebeurt. Een nadeel van de Guidelines is dat ze erg zijn afgestemd op de gemiddelde leerling. Met name de betere leerlingen krijgen onvoldoende uitdaging. De richtlijnen bieden een waarborg voor een minimumkwaliteit, maar het lijkt alsof scholen zich niet veel inspanning getroosten om duidelijk boven die minimumkwaliteit uit te komen.<sup>14</sup> De nadruk ligt bij de Guidelines op het wat. Over het hoe (het proces) hebben scholen relatief veel zeggenschap. Wel wordt uitdrukkelijk gesteld dat kwalitatief onderwijs meer behelst dan alleen cognitieve prestaties en dat een goede school zichzelf continu verbetert. Scholen worden volgens de inspectie zelf daarom wel aangemoedigd om hun eigen standaarden te ontwikkelen en kwaliteitsrapporten op te leveren als basis voor hun ontwikkelplan. Heel duidelijk wordt dan ook de koppeling gemaakt tussen inspectie enerzijds en verbetering anderzijds, met andere woorden een duidelijk stimulerende taak.

De Schotse inspectie bezoekt elke school voor primair onderwijs eens in de zeven jaar en elke school voor voortgezet onderwijs eens in de zes jaar. De cyclus hangt samen met de wens dat alle ouders een keer een inspectierapport van de school van hun kinderen kunnen krijgen. Er wordt op gelet dat het jaarprogramma een goede afspiegeling vormt van alle scholen: ruraal of stedelijk, klein of groot, neutraal of niet. Het bezoek is intensief. Een inspecteur bespreekt voorafgaande aan het echte bezoek de school uitgebreid met de directeur gedurende twee dagen. Het feitelijke bezoek volgt een maand later. Dan komt een team van drie tot vijf inspecteurs, eventueel aangevuld met 'associate assessors', leraren van andere scholen die een aanvullend specialisme hebben. Gedurende maar liefst twee weken wonen ze van elke docent enkele lessen bij, voeren ze gesprekken en krijgen ze verdere informatie. Dit intensieve onderzoek is de basis voor een beoordeling op vele aspecten die opgenomen zijn in het kader *How good is our school?*, een uitgebreid boek dat aan alle scholen wordt gezonden en dat zij moeten gebruiken bij het uitvoeren van hun zelfevaluatie. Stap voor stap krijgen de scholen begeleiding en uitleg.

De Schotse inspectie heeft in *How good is our school?* uitvoerig beschreven waarop en hoe zij scholen beoordeelt en op welke manier scholen op dezelfde manier zelfevaluaties kunnen doen. De nationale doelstellingen zijn vertaald in redelijk concrete normen en prestatie-indicatoren. Dit betekent dus in de praktijk dat de inspectie sterk stuurt bij het uitvoeren van zelfevaluaties door scholen. Scholen zijn verplicht om zelfevaluaties te doen en moeten daarover rapporteren en aangeven hoe ze verbeteringen aanbrengen.

De bevoegdheden van de inspectie zijn in Schotland de afgelopen tien jaar steeds groter geworden, samenhangend met de roep om meer openheid en transparantie van (objectieve) gegevens. Er is een Audit Unit gekomen die zich bezighoudt met publicaties over effectieve scholen, ontwikkelingsplanning, prestatie-indicatoren en schoolontwikkeling.



Deze afdeling publiceert ook informatie over bijvoorbeeld examenresultaten, schoolverzuim, voortijdig schoolverlaten en meer in het algemeen de staat van het Schotse onderwijs.

Een belangrijk onderscheid tussen enerzijds de Engelse en Schotse en anderzijds de Nederlandse inspectie is, dat de Engelsen en Schotten in hun regulier toezicht ook uitvoerig onderzoek doen naar de kwaliteit van de afzonderlijke vakken. Dat doet de Nederlandse inspectie niet. Soms bestaan er wel themarapportages over afzonderlijke vakken.

### *Zweden*

In Zweden nemen de landelijke en in het bijzonder de gemeentelijke overheid een belangrijke positie in als het gaat om de invulling van het onderwijs; daarbij speelt de sterke neiging tot decentralisatie en belangrijke rol.

In 1991 verdween aanvankelijk de term inspectie en deden begrippen als evaluatie, follow-up en supervisie hun intrede. De centrale autoriteit Skolverket (nationaal agentschap voor educatie) functioneerde als vertegenwoordiger van de overheid. Aangezien het management van scholen vooral bij gemeenten berust (afgezien van de weinige particuliere scholen) is het object van toezicht eerder de gemeente dan de school. De grote gemeentelijke invloed leidde echter tot tamelijk grote kwaliteitsverschillen tussen scholen. Daarom heeft de nationale overheid in 1997 toch weer een landelijke inspectie ingesteld. De Skolverket houdt de algehele supervisie over het Zweedse onderwijs. Er is een centraal bureau in Stockholm en er zijn elf regionale bijkantoren.

Bij het toezicht is er veel aandacht voor aspecten van toegankelijkheid en bereikbaarheid van onderwijs in dit dunbevolkte land en voor aspecten die te maken hebben met gelijkheid. Andere aspecten zijn bijvoorbeeld kennis, school en omgeving, school en thuis, en leerlingeninvloed.

Op nationaal niveau is bepaald dat elke gemeente en elke school jaarlijks een kwaliteitsrapport moet overleggen, waarin zowel resultaten als verbeteracties zijn opgenomen. Op landelijk niveau worden deze rapporten verzameld en gebruikt om de stand van het Zweedse onderwijs te beschrijven in jaarboeken, andere publicaties en het bijhouden van een uitgebreide website met gegevens over de scholen ('national follow-up'). Media, overheid en ouders hebben steeds meer belangstelling voor dit soort gegevens.

Naast dit gemeentelijke kwaliteitsrapport zijn er ook twee vormen van externe evaluatie door de nationale Skolverket: supervisie op nationaal niveau en kwaliteitsrapporten. Deze landelijke kwaliteitsreviews worden uitgevoerd door educatie-inspecteurs. Deze zijn gecontracteerd voor een bepaalde periode en deskundig op een bepaald terrein, afhankelijk van de onderwerpen waar dat jaar extra aandacht voor is. Deze onderwerpen stelt de regering vast. Voorbeelden van de laatste jaren zijn leiderschap, leesvaardigheden en seksuele voorlichting. Deze onderzoeken zijn gebaseerd op een steekproef.

Op gemeenteniveau verschilt de wijze van inspecteren per gemeente: sommige gemeenten hebben eigen inspecteurs in dienst, andere gemeenten huren daarvoor personeel van universiteiten of gespecialiseerde bureaus in. In de praktijk blijkt het voor veel scholen en gemeenten lastig om jaarlijks een nieuw rapport op te leveren. Een aantal gemeen-

ten en scholen blijft zelfs helemaal in gebreke en stuurt geen rapport naar het landelijke Skolverket. Bovendien is de informatie deels onvolledig; zo ontbreken analyses of verbeteringsplannen. Door middel van het aanscherpen van landelijke richtlijnen en meer contact tussen landelijke en gemeentelijke overheid moet hier verandering in komen. Bij klachten over een bepaalde school kunnen ouders of andere belanghebbenden zich wenden tot de Skolverket, die een onderzoek instelt. Wanneer de klachten terecht zijn, wordt de school of de gemeente aangespoord verbeteringen door te voeren.

In 2000 ontwierp de Skolverket in opdracht van de regering een plan om het toezicht pro-actiever te maken en meer te richten op verbetering dan louter op controle achteraf. Hiervoor zijn ook financiële middelen gekomen. De bedoeling is dat kwaliteitsbevordering en toezicht meer met elkaar verbonden worden. Meer aandacht dan voorheen gaat uit naar scholen en gemeenten die moeite hebben aan de nationale standaarden te voldoen. Het toezicht en de contacten tussen landelijke overheid enerzijds en gemeentelijke overheid anderzijds wordt proportioneel. De sterkere bemoeienis van landelijke overheid met bepaalde gemeenten is zeker niet onomstreden in een land waar de gemeentelijke autonomie erg belangrijk is. De Skolverket heeft dan ook zorgvuldig aangegeven dat het draait om dialoog tussen landelijke overheid en gemeenten.

#### *Finland*

Finland neemt een geheel eigen positie in binnen de internationale vergelijking. De inspectie is daar namelijk, na meer dan 150 jaar, in 1999 afgeschaft. Er wordt nu gebruikgemaakt van de rapporten van officiële evaluatiecommissies. Het afschaffen is geen rigoureuze breuk met het verleden geweest, maar meer de uitkomst van een al langer lopend proces. Na 1991 is er eigenlijk al geen inspectie meer geweest. In dat jaar werd de National Board of Education (NBE) opgericht. Het is een expertise- en dienstencentrum dat valt onder het ministerie van onderwijs. De NBE ontwerpt de kernprogramma's van alle onderwijssectoren, behalve het hoger onderwijs. Bovendien evalueert zij het onderwijs. Het accent van de NBE is de laatste jaren verschoven: van normgevend en controlerend naar informatief en ontwikkelingsgericht.

Sinds ongeveer vijftien jaar is er in Finland sprake van een sterke wens tot decentralisatie. Gemeenten hebben meer vrijheid om hun eigen regels te ontwikkelen. Men is er alert op dat er niet al te gedetailleerde voorschriften bestaan die remmend werken. Ook is er een grote rol voor burgers weggelegd. De NBE publiceert goede voorbeelden en geeft digitale ondersteuning bij het uitvoeren van zelfevaluaties.

Uitgangspunten zijn:

- Het object van evaluatie is niet de school als instituut maar de voorwaarden waaronder goed onderwijs gegeven kan worden.
- Gemeenten zijn de eerst aangewezen verantwoordelijken om goed onderwijs te organiseren.
- Definanciering van (funderend) onderwijs maakt deel uit van de algehele begroting van gemeenten.
- Gemeenten hebben een grote autonomie om beslissingen over hun eigen schoolsysteem te nemen. Op de gemeentelijke begroting wordt uiteraard wel toezicht gehouden door accountantsdiensten.

Er zijn weinig tot geen sanctiemiddelen, maar er zijn wel procedures en regels wanneer tekortkomingen worden geconstateerd. De provinciale regering kan onderzoeken wanneer er een klacht is, bijvoorbeeld over het onvrijwillig verplaatsen van een leerling naar het speciaal onderwijs of onenigheid over schooltijden. Er zijn geen toetsen buiten het eindexamen, uitsluitend een soort onderzoek waarbij steekproefsgewijs informatie verzameld wordt over het niveau.

## Noten bij bijlage 2

- 1 Janssens, Van Otterdijk & De Wolf, 2005.
- 2 Janssens, Van Otterdijk & De Wolf, 2005.
- 3 Emmelot, Karsten, Ledoux & Vermeulen, 2005.
- 4 Inspectie van het Onderwijs, 2005b.
- 5 TK 27 783, nr. 3, p.14.
- 6 Zie ook de beleidsregel Opschorting en inhouding van bekostiging bij onderwijsinstellingen, Gele Katern, nr. 16, 2004.
- 7 We zien hierbij even af van 'bekostigings sancties' door risicofondsen zoals het Participatiefonds.
- 8 COLO 2004.
- 9 Inspectie van het Onderwijs, 2005b.
- 10 Kwinkers, Van Damme & Douma, 2003.
- 11 [www.nvao.net](http://www.nvao.net).
- 12 Ofsted, 2004.
- 13 Ofsted, 2004.
- 14 Inspectie van het Onderwijs, 2003a.

