

Vergaderjaar 2010–2011

32 193

Wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht en enige andere wetten in verband met de invoering van geïntegreerd toezicht en de gewijzigde rol van de Inspectie van het onderwijs bij het toezichtproces

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 december 2010

De regering dankt de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de SP, de VVD, de ChristenUnie en de SGP voor hun constructieve inbreng. De regering maakt graag van de gelegenheid gebruik de gestelde vragen zo volledig mogelijk te beantwoorden en houdt daarbij de volgorde van het verslag aan. De vragen worden in deze nota naar aanleiding van het verslag mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie beantwoord.

I ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie merken op dat volgens de regering het advies bij voldoende presterende scholen minder resultaat verhogend zou werken dan bij zwak presterende scholen. De leden van de CDA-fractie zouden gaarne een nadere onderbouwing van deze stelling willen ontvangen.

Voor onderwijstoezicht is empirisch aangetoond dat dit met name effectief is bij onderpresterende en zwakke scholen. In een onderzoek naar de effecten van onderwijstoezicht laten Janssens en De Wolf («Effectmeting voor de Inspectie van het onderwijs», 2007) zien dat met name zeer zwakke scholen en risicoscholen zich verbeteren. De onderzoekers concluderen dat toezicht vooral tot verbetering bij zeer zwakke en risicoscholen leidt, en veel minder of niet bij goed presterende scholen.

De leden van de CDA-fractie zouden graag een argumentatie willen krijgen waarom de beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE)-instellingen nog wel jaarlijks bezocht worden. Ook de leden van de SP-fractie stellen een soortgelijke vraag.

Het verschil in bezoekfrequentie tussen po/vo en bve komt voort uit de schaalgrootte. Het gaat bij bve om een relatief klein aantal, grote

instellingen. Bij deze instellingen vindt jaarlijks een risicoanalyse plaats op de nieuwste opbrengstgegevens, gegevens uit de jaarverslagen, tevredenheidsgegevens van studenten en mogelijke signalen. De resultaten van de risicoanalyse worden jaarlijks met het bestuur besproken. Vervolgens worden opleidingen onderzocht als daartoe voldoende aanleiding is, dus bij vermoedens van tekortschieten. In het kader van de integratie van het toezicht op het onderwijs en de examens wordt momenteel het toezicht voor bve-instellingen heroverwogen. Hierbij wordt ook de meest wenselijke bezoekfrequentie betrokken, waarbij ook meer maatwerk in het toezicht een rol zal spelen. Dit zou betekenen dat goede instellingen minder vaak, en onvoldoende presterende instellingen vaker bezocht worden.

Ook zouden deze leden graag een nadere onderbouwing willen waarom de regering van mening is dat van benchmarking een voldoende prikkel uitgaat richting de scholen om zich te verbeteren.

Benchmarking is een effectieve manier om verbetering te stimuleren, zo blijkt uit veel, voornamelijk Amerikaans, onderzoek. Recent heeft het CPB dan ook geconcludeerd dat transparante informatie over de kwaliteit van scholen disciplinerend werkt en scholen stimuleert tot goede prestaties (CPB, «Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels; een literatuurstudie», 2009).

Deze leden vragen verder in hoeverre er heldere afspraken zijn gemaakt met de NVAO over de onderlinge taakverdeling en informatie-uitwisseling. Ten aanzien van het hoger onderwijs is de rol van de Inspectie van het onderwijs minimaal als gevolg van de accreditatietaak, die bij de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) is ondergebracht. Toch kan ook hier de Inspectie van het onderwijs onderzoek verrichten, indien bepaalde misstanden optreden.

Sinds 1 januari 2008 is een samenwerkingsprotocol van kracht waarin de taken van de NVAO en de inspectie zijn beschreven en op elkaar zijn afgestemd. Dit protocol is in onderling overleg tussen inspectie en NVAO tot stand gekomen. De NVAO beoordeelt de kwaliteit van het hoger onderwijs op het niveau van de opleiding. De taken van de inspectie zijn:

- toezicht houden op en rapporteren over (ontwikkelingen in) de kwaliteit van het stelsel, met inbegrip van het accreditatiestelsel. Zij effectueert dit onder andere door onderzoek te doen naar aspecten van de kwaliteit als het gerealiseerde niveau en de toegankelijkheid. Daarover rapporteert de inspectie jaarlijks in het Onderwijsverslag en via themarapporten;
- toezicht houden op de naleving van wet- en regelgeving en de financiële rechtmatigheid;
- uitvoeren van incidenteel onderzoek in situaties waarin bestaande checks and balances bij een instelling tekortschieten en die naar aard en effect de afzonderlijke instelling te boven gaan. Het kan daarbij gaan om kwaliteit of rechtmatigheid.

Oogmerk van het samenwerkingsprotocol was de afstemming van de werkzaamheden van beide organisaties op zodanige wijze dat voor betrokkenen (onder andere instellingen, overheid) een logisch, effectief en samenhangend toezicht op het hoger onderwijs wordt gerealiseerd.

Met het oog op de afstemming van taken en het uitwisselen van informatie is er geregeld werkoverleg tussen de inspectie en de NVAO. Ook tussentijds zijn er contacten om elkaar te informeren over de uitvoering van de werkzaamheden, dit om de samenhang in het toezicht te garanderen. Taken van inspectie en NVAO worden in het bijzonder op elkaar afgestemd als de inspectie signalen ontvangt over het niet adequaat

functioneren van opleidingen. Anderzijds informeert de NVAO de inspectie wanneer zij tijdens haar werkzaamheden overtredingen van wet- en regelgeving constateert.

NVAO en inspectie zijn overeengekomen in 2010 het protocol te herijken met het oog op de nieuwe situatie die ontstaat bij invoering van de wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) en de wetswijziging met betrekking tot accreditatie. De voorbereidingen voor de herziening worden thans door beide partijen getroffen.

De leden van de PvdA-fractie zijn blij dat op hun aandringen in 2007 door de minister is toegezegd dat iedere school tenminste één keer in de vier jaar wordt bezocht. De leden vragen zich wel af hoe zo'n bezoek eruit ziet. Aangezien een dergelijk bezoek kan worden gecombineerd met of kan plaatsvinden in de vorm van bijvoorbeeld een thema-onderzoek, vragen deze leden of er naast het thema-onderzoek wel een soort «minimumset» aan onderwerpen wordt besproken met de school, waardoor naast het thema-onderzoek de inspecteur ook een quickscan kan maken van hoe het op de school gaat. Of in ieder geval mogelijke signalen kan oppikken dat er toch iets mis is. Kortom: kan het zo zijn dat een thema-onderzoek het enige is dat wordt gedaan op zo'n moment, of worden er extra een aantal standaard kwaliteitsvragen gesteld? Ook de leden van de SP-fractie vragen of het vierjaarlijkse bezoek een volwaardig bezoek is of dat het uitsluitend een thema-onderzoek kan zijn.

Voorafgaand aan de onderzoeken wordt altijd gebruik gemaakt van de resultaten van de risicoanalyse. Alle themaonderzoeken in het primair onderwijs worden gecombineerd met een kwaliteitsonderzoek, een tussentijds kwaliteitsonderzoek, een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering of een «quick scan». Deze laatste onderzoeksvorm heeft als soortnaam meegekregen: «het vierjaarlijks bezoek». Bij een quick scan/vierjaarlijks bezoek worden standaard de opbrengsten, de zorg en begeleiding en de kwaliteitszorg van een school onderzocht. Een themaonderzoek is dus nooit het enige dat wordt gedaan. In het voortgezet onderwijs wordt, voorafgaand aan een themaonderzoek ook altijd gebruik gemaakt van de resultaten van de risicoanalyse; als er in die analyse risico's zijn geconstateerd voor de kwaliteit van de opbrengsten en/of het onderwijs, dan wordt het themaonderzoek uitgebreid met een kwaliteitsonderzoek. Als de inspecteur tijdens het themaonderzoek signalen oppikt dat er iets mis is, worden deze signalen meegewogen in de risicoanalyse en kan er onmiddellijk een kwaliteitsonderzoek gehouden worden.

Deze leden zijn van mening dat de Inspectie van het onderwijs uitsluitend zou moeten werken op basis van de kwaliteitskenmerken die door de overheid in het toetsingskader door middel van objectieve criteria echt zijn vastgelegd uit een oogpunt van deugdelijk onderwijs, en geen eigen inhoudelijke opvattingen zou moeten hebben over de inhoud of aard van het onderwijs. Zij noemen een voorbeeld en vragen de regering om een reactie.

Het toezicht is vastgelegd in toezichtskaders. De in de wet opgenomen kwaliteitskenmerken zijn daarin uitgewerkt. Deze toezichtskaders zijn het uitgangspunt voor kwaliteitsoordelen, andere overwegingen spelen geen rol. Dat is ook het geval voor het in de vraag genoemde voorbeeld. Het toezicht op het onderwijs dat is gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie vindt plaats op basis van het toezichtskader «Actief burgerschap en sociale integratie». Vanuit dit kader wordt toegezien op vast omschreven elementen van zorg voor de kwaliteit van dit onderwijs en het onderwijsaanbod. Bijkomende opvattingen van

inspectie of inspecteurs spelen bij de uitoefening van dit toezicht geen rol: de inspectie stelt vast of het onderwijs voldoet aan de kwaliteitsaspecten conform de in het toezichtskader vastgelegde operationalisering. Waar de invulling niet toereikend is, zal de inspectie scholen daarop aanspreken. De inspectie overlegt regelmatig met het onderwijsveld, zowel via de zogenaamde Ringen (dit is de werknaam voor het formele overleg met het veld dat is voorgeschreven in artikel 13, tweede lid, van de WOT) als in andere contacten met scholen en organisaties. Er zijn de inspectie of het departement geen situaties bekend zoals bedoeld in de vraag, of klachten, over de uitoefening van het toezicht op burgerschap.

De leden van de PvdA-fractie vragen daarom of het toezichtskader nu ontdaan is van alle (eigen) opvattingen over wat een goede manier van onderwijs geven is. Staat er nu nog altijd «activerend leren» in als uitgangspunt?

De kernkaders primair onderwijs en voortgezet onderwijs bevatten geen indicatoren over het didactisch handelen van leraren die terug te voeren zijn op (vak)didactische stromingen. Uit empirisch onderzoek is echter gebleken dat het handelen van leraren een belangrijke factor is voor het realiseren van goede leerresultaten bij leerlingen. Daarom onderzoekt de inspectie bij scholen met onvoldoende opbrengsten (zwakke en zeer zwakke scholen) standaard drie basale kenmerken van lessen die «evidence based» zijn en die los staan van welke stroming dan ook: de leraren leggen goed uit, de leraren realiseren een taakgerichte werksfeer en de leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten. Actieve betrokkenheid van leerlingen bij hun werk is iets fundamenteel anders dan het didactische concept van het «activerend leren».

De leden willen eveneens weten in hoeverre de Inspectie van het onderwijs in haar toezicht en handhaving nu rekening houdt met het specifieke karakter van scholen die «vernieuwend» onderwijs geven. Zijn er inspecteurs met specifieke kennis van het onderwijs aan deze scholen die zich met het toezicht op deze scholen bezighouden?

Er gaan alleen inspecteurs naar scholen die vernieuwend onderwijs geven, die kennis hebben van het onderwijsconcept van waaruit op deze scholen wordt onderwezen. De diepgang van deze kennis verschilt uiteraard tussen inspecteurs. Daarom worden inspecteurs geschoold in de diverse onderwijsconcepten, zijn er voor het primair onderwijs interne brochures beschikbaar die geschreven zijn in samenwerking met vertegenwoordigers van een onderwijsconcept en zijn er expertisegroepen van inspecteurs met specifieke kennis over een bepaald onderwijsconcept. Deze expertisegroepen dienen als vraagbaak voor collega's.

Ook vragen deze leden in hoeverre het nieuwe proportionele toezicht kansen dan wel beperkingen biedt voor dit soort vernieuwingscholen om hun kwaliteit en hun toegevoegde waarde te tonen? Kan de regering specifiek op de bijzondere aard van deze scholen ingaan met betrekking tot het nieuwe toezicht?

Het risicogerichte en proportionele toezicht van de inspectie is gericht op het waarborgen van basiskwaliteit. Een belangrijke indicator voor die basiskwaliteit zijn de opbrengsten van de school, waaronder de leerresultaten van de leerlingen. Binnen deze context biedt het principe van «pas toe of leg uit» vernieuwingscholen alle kansen hun kwaliteit en toegevoegde waarde te laten zien. Indien een school vindt dat één of meer indicatoren geen recht doen aan de specifieke situatie van de school of aan het eigen schoolconcept, kan het bestuur dit aangeven. De inspectie

vraagt de school de bewuste afwijkingen te onderbouwen en zich te verantwoorden over haar keuzes en de resultaten daarvan. De inspectie behoudt zich wel het recht voor te bepalen of de keuzes van de school in overeenstemming zijn met professionele opvattingen over kwaliteit. Zo moet iedere school zich kunnen verantwoorden over haar opbrengsten, waaronder de leerresultaten van haar leerlingen. In het voortgezet onderwijs vormt de centrale examinering daarvoor een belangrijk referentiepunt.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er overleg is tussen deze vernieuwingsscholen en de Inspectie van het onderwijs of het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap? Zo ja, heeft dit iets opgeleverd?

Een belangrijk overleg van de inspectie met vertegenwoordigers van vernieuwingsscholen vindt plaats via de eerdergenoemde Ringen. Daarin worden alle ontwikkelingen rondom de werkwijze van de inspectie en het waarderingskader dat zij bij haar toezicht gebruikt, toegelicht en besproken. Daarnaast vindt over meer praktische zaken regelmatig overleg plaats tussen vertegenwoordigers van vernieuwingsscholen en vertegenwoordigers van de expertisegroepen van de inspectie. Wel geldt dat dit overleg voor het ene type vernieuwingsschool frequenter is dan voor het andere.

Het overleg met vertegenwoordigers van de vrije scholen is een voorbeeld dat zonder meer succesvol kan worden genoemd en dat veel heeft opgeleverd.

De leden vinden het gewenst dat de Kamer een formele rol heeft ten aanzien van het toezichtskader, aangezien het toezichtskader in concreto bepaalt hoe de overheid in concreto haar grondwettelijke kerntaak (toezicht op deugdelijk onderwijs) invult. Graag krijgen deze leden een reactie van de regering op dit punt.

De regering is van oordeel dat de Kamer de minister kan aanspreken op diens goedkeuring van de toezichtskaders. Deze goedkeuring is vastgelegd in artikel 13, eerste lid, van de WOT. Alvorens de toezichtskaders worden vastgesteld, voert de inspectie overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen (artikel 13, tweede lid). Bij onderwerpen die betrekking hebben op de vrijheid van inrichting wordt in ieder geval overleg gevoerd met de erkende richtingen. Tenslotte worden de toezichtskaders na goedkeuring bekendgemaakt in de Staatscourant (artikel 13, derde lid). Deze procedure kenmerkt zich door een grote mate van zorgvuldigheid en betrokkenheid van het veld en valt volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

De leden van de PvdA-fractie verwijzen voorts naar de reactie van de Nederlandse JenaPlan Vereniging (NJPV) op het wetsvoorstel, waarin de NJPV aangeeft dat scholen met een naar verhouding laaggeschoold ouderbestand tweemaal meer kans zouden lopen om het predicaat «zwak» of «zeer zwak» te krijgen dan scholen met een hooggeschoold ouderbestand, met alle gevolgen van dien voor de school en de leerlingen en hun ouders. De NJPV baseert zich daarbij op cijfers uit het Onderwijsverslag van 2007. Als de aanzienlijke verschillen in kansen op het predicaat «zwak» of «zeer zwak» die de NJPV constateert, waar zijn en te herleiden zijn tot omgevingsfactoren, vinden de leden dat wel opmerkelijk en vinden de vraag of daar niet veel meer bij stil zou moeten worden gestaan in de discussie over onderwijstoezicht zeer relevant. Daarom willen zij graag een reactie van de regering op deze constatering van de NJPV.

De percentages uit het Onderwijsverslag waarnaar de NJPV verwijst, zijn voor een groot deel (de opbrengsten) gebaseerd op gegevens die zijn gecorrigeerd voor opleidingsniveau en etniciteit van de ouders. De verschillen in kansen op het predicaat zwak of zeer zwak kunnen dus niet rechtstreeks worden toegeschreven aan deze omgevingsfactoren. Er spelen op scholen in het primair onderwijs met veel leerlingen met laag opgeleide ouders, met name met laag opgeleide autochtone ouders, dus meer of andere factoren een rol die maken dat de kans groter is dat zij het predicaat zwak of zeer zwak krijgen. Deze factoren hebben te maken met de kwaliteit van het leerstofaanbod, de zorg en begeleiding van leerlingen en het beschikken over genoeg en voldoende gekwalificeerd personeel. Wanneer deze factoren onder druk staan, kan dit leiden tot structurele onderprestatie.

De leden zijn van mening dat het past bij het in de laatste jaren aangescherpte beleid dat de Inspectie van het onderwijs gemandateerd wordt om in bepaalde situaties bepaalde sancties op te leggen. De leden vragen wat wordt verstaan onder lichte en zware sancties, en is dit voor het onderwijsveld helder? Deze leden vragen zich ook af hoe het mandaat precies vorm gaat krijgen. Wat is de procedure wanneer de Inspectie van het onderwijs een sanctie wil opleggen? Wat is de scheidslijn tussen licht en zwaar, wanneer wordt de minister wel en niet ingeschakeld? In welke gevallen zal altijd een handtekening van de minister nodig zijn?

Het onderscheid tussen lichte en zware sancties moet worden onderscheiden van de grenzen die het Besluit sanctiebevoegdheden Inspectie van het onderwijs (de AMvB) stelt aan het kunnen mandateren van de bevoegdheid tot het opleggen van sancties aan de inspectie. De AMvB, waarvan een concept samen met het wetsvoorstel ter informatie aan de Tweede Kamer is gezonden, bevat een limitatieve opsomming van de sancties die aan de inspectie *kunnen* worden gemandateerd. De AMvB biedt geen grondslag voor de bevoegdheid tot mandateren, maar geeft uitsluitend de grenzen van die bevoegdheid aan. Een bestuursorgaan zoals een minister is immers altijd bevoegd om – binnen de algemene grenzen die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) stelt – mandaat te verlenen. Omdat sprake is van mandaat en niet van delegatie, wordt de bevoegdheid om namens de minister sancties op te leggen, altijd uitgeoefend onder de volledige verantwoordelijkheid van de minister en binnen de door de minister vastgestelde beleidslijnen. Op grond van de Awb kan de minister altijd per geval of in het algemeen instructies geven ter zake van de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid.

Het onderscheid tussen lichte en zware sancties heeft vooral te maken met het verschil in beleving van een sanctie. Een onderwijsinstelling die getroffen wordt door een sanctie die de minister als licht aanmerkt, kan deze als zwaar ervaren. Omdat de AMvB de grenzen van de mandaatbevoegdheid aangeeft en niet in detail de concrete sancties kan benoemen die de inspectie kan gaan toepassen, zou gesteld kunnen worden dat de AMvB zowel betrekking heeft op lichte als op zware sancties. Zo is op grond van de AMvB mandaat mogelijk voor het gedeeltelijk inhouden van bekostiging. Geheel inhouden kan uiteraard niet worden gemandateerd, maar het is bij gedeeltelijke inhouding altijd een beleidsmatige keuze om te bepalen in welke gevallen die bevoegdheid wel of niet aan de inspectie gemandateerd zal mogen worden. Zo laat de AMvB in theorie de ruimte om ook het inhouden van 90% van de bekostiging aan de inspectie te mandateren, maar toch zal dit een sanctie zijn die zich naar haar aard tegen mandaatverlening verzet. Het onderscheid tussen lichte en zware sancties is een beleidsmatige keuze, die in zekere zin altijd subjectief is.

Hetgeen de minister als licht aanmerkt, kan altijd door de instelling als zwaar worden ervaren (en ook het omgekeerde is mogelijk).

Het aan de Tweede Kamer toegezonden concept van het Besluit sanctiebevoegdheden Inspectie van het onderwijs voorziet erin dat uitsluitend de volgende sanctiebevoegdheden aan de inspectie kunnen worden gemandateerd: (i) het opleggen van bekostigingssancties, (ii) het toepassen van correcties op de bekostiging, en (iii) het nemen van besluiten tot het ontnemen van de rechten ten aanzien van een opleiding of ten aanzien van het recht op examinering in de bve-sector (tenzij het een unieke opleiding betreft). Wat betreft de onder (iii) bedoelde sanctie is discussie mogelijk of dit een zware of een lichte sanctie is. Het intrekken van rechten aan een opleiding of een examenlicentie zal door een instelling vermoedelijk als een ingrijpende sanctie worden ervaren. Gelet op die discussie heeft de regering besloten om deze sanctie vooralsnog niet aan de inspectie te mandateren. Omdat de AMvB «slechts» de grenzen aangeeft van de mogelijkheden om aan de inspectie sanctiebevoegdheden te mandateren, hoeft de tekst van de AMvB hiervoor niet te worden gewijzigd (de nota van toelichting zal uiteraard wel moeten worden aangepast). Bovendien neemt het vooralsnog niet mandateren van deze bevoegdheid aan de inspectie niet weg dat de inspectie wel alle feitelijke voorbereidingen kan treffen die aan een dergelijk besluit van de minister voorafgaan.

De toepassing van zowel lichte als zware sancties geschiedt zoals gezegd uiteraard onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Voor zware sancties wordt geen mandaat verstrekt. Daarvoor zal dus de handtekening van de minister nodig zijn.

Het feitelijke handhavingsbeleid zal nog nader worden uitgewerkt in een beleidsregel. Het bij AMvB bepalen van de grenzen van mandaat geschiedt vooral met het oog op transparantie. Rond het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel wijziging van de WOT zal hierover met het veld worden gecommuniceerd.

Bij sancties waarvan de regering voornemens is om die aan de inspectie te mandateren, kan worden gedacht aan het volgende:

- het inhouden of opschorten met een percentage (bijvoorbeeld het opschorten of inhouden met een percentage tot 15% van de bekostiging op grond van specifieke bepalingen in de sectorwetten);
- het aanbrengen van correcties op de bekostiging dan wel het in mindering brengen van bedragen op de bekostiging op grond van specifieke bepalingen in de onderwijswetten;
- het anderszins intrekken, lager vaststellen, terugvorderen en dergelijke van een deel van de bekostiging op grond van de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht; en
- het geven van de waarschuwing die voorafgaat aan het nemen van een besluit tot het ontnemen van de rechten ten aanzien van een opleiding of de examinering in de bve-sector.

Bij sancties waarvan de regering voornemens is om die niet aan de inspectie te mandateren, kan worden gedacht aan het volgende:

- het inhouden of opschorten van de bekostiging met een substantiële percentage;
- de gehele inhouding of volledige intrekking van de bekostiging;
- het in bijzondere situaties aanbrengen van correcties op de bekostiging dan wel het in mindering brengen van bedragen op de bekostiging op grond van specifieke bepalingen in de onderwijswetten;

- het weigeren van de bekostiging of subsidie op grond van artikel 4:35 van de Algemene wet bestuursrecht (bijvoorbeeld als er een gegronde reden bestaat dat de activiteiten niet of niet geheel zullen plaatsvinden);
- de opheffing van een openbare school of de stopzetting van de bekostiging van een bijzondere school in het primair en voortgezet onderwijs in het geval van niet-naleving van minimumleerresultaten (zie de inmiddels in werking getreden wetwijzigingen inzake goed onderwijs en goed bestuur; Stb. 2010, 80);
- de ontneming van rechten met betrekking tot een opleiding en/of de examinering in de bve- en ho-sector; en
- de bevoegdheid om leden van de raad van toezicht van openbare universiteiten te schorsen of te ontslaan op grond van de WHW.

De leden constateren dat het ontnemen van een examenlicentie in het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) volgens de regering een lichte sanctie is, terwijl het betreffende regionaal opleidingscentrum (ROC) dit waarschijnlijk als een zware sanctie zal opvatten. Graag toelichten.

Verwezen wordt naar het antwoord op de vorige vraag. De bevoegdheid om een examenlicentie in het mbo in te trekken, zal vooralsnog niet aan de inspectie gemandateerd worden.

De leden vragen wat nu precies in de algemene maatregel van bestuur (AMvB) wordt geregeld en wat in een ministeriële regeling.

Een concept van de AMvB is ter illustratie als bijlage bij de Memorie van Toelichting (MvT) op het wetsvoorstel meegezonden naar de Tweede Kamer (tegelijk met de indiening van het wetsvoorstel). Het concrete handhavingsbeleid wordt vastgelegd in een beleidsregel. Hierin wordt nader uitgewerkt welke sanctie de onderwijsinstelling bij welk type overtreding kan verwachten.

De leden vragen of de regering bereid is de betreffende AMvB bij de Kamer voor te hangen.

Gelijktijdig met het indienen van het wetsvoorstel is een concept van de AMvB als bijlage bij de MvT meegezonden naar de Tweede Kamer. Daarmee hebben de leden van de Tweede Kamer al kennis kunnen nemen van de inhoud van de AMvB. Aangezien de AMvB enkel een limitatieve opsomming van sanctiebevoegdheden bevat die de inspectie namens de minister kan uitoefenen, en gezien de administratieve lasten en extra tijd die een voorhangprocedure met zich mee zou brengen, stelt de regering voor om in dit geval geen voorhangprocedure te volgen.

Deze leden willen ook weten of de regering bereid is aan het sanctiebeleid apart aandacht te laten besteden in het Onderwijsverslag.

Ja, dat is inderdaad het geval.

De leden van de SP-fractie vragen zich af of dit wetsvoorstel tot verbeteringen zal leiden bij de Inspectie van het onderwijs en bij de scholen met betrekking tot zowel de toezichtlast als de kwaliteit van het onderwijs. Eén van de doelen van het wetsvoorstel zou de vermindering van de toezichtlasten zijn. Maar hebben scholen werkelijk minder toezichtlast? Zijn daarover harde cijfers te geven?

Ten behoeve van dit wetsvoorstel is een analyse gemaakt van de ontwikkeling van de toezichtlast ten gevolge van het voorstel. Deze analyse is door het Adviescollege toesting administratieve lasten (ACTAL)

getoetst. Daaruit is gebleken dat de toezichtlast voor scholen in het primair onderwijs en in het voortgezet onderwijs gereduceerd wordt met 3,8 miljoen euro per jaar. Dit getal is in de MvT opgenomen (zie paragraaf 5, blz. 13). Een latere herziening van de berekening (najaar 2009) door OCW heeft opgeleverd dat de reductie zelfs 4,6 miljoen euro is.

Deze leden vragen of de controle op papier niet minstens zo intensief is als de vroegere schoolbezoeken. Zijn de schoolbesturen hierover bevraagd?

Wij nemen aan dat de leden van de SP-fractie met hun vraag doelen op de arbeidsintensiteit bij de scholen en niet die bij de inspectie. Een belangrijk deel van de gegevens die nodig zijn voor de controle wordt geautomatiseerd binnengehaald. Met de invoering van het risicogerichte toezicht is de totale bevraginglast verminderd, en het relatieve deel van geautomatiseerde bevraging vergroot. Hierdoor is de hoeveelheid werk voor de scholen verminderd. Dat wijzen ook de evaluaties van de inspectie bij de scholen zelf uit. Daaruit blijkt een afname van de toezichtlast.

De leden willen weten hoe het zit met alle nieuwe taken voor de Inspectie van het onderwijs, bijvoorbeeld die rond het financieel toezicht. Is hier niet sprake van meer taken voor minder geld?

De inspectie heeft in de afgelopen twee jaar de volgende extra taken gekregen: financieel toezicht, waaronder het financieel toezicht op «groene» onderwijsinstellingen (directie Rekenschap), de toezichttaken van het Kwaliteitscentrum Examinering Beroepsopleidingen (KCE) en de toezichttaken van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI). Voor al deze taken is ook extra formatie beschikbaar gesteld. Deze fte's zitten in de totale formatie. Als regel worden nieuwe taken voorzien van de benodigde formatie en gaat dit dus niet af van het toezicht op de scholen. Er is dus geen sprake van meer taken voor minder geld.

De leden maken zich zorgen over de nieuwe taakstelling van de Inspectie van het onderwijs in combinatie met de efficiencykorting van twintig procent. Hoe gaat de regering de nieuwe taken realiseren met alle bezuinigingen?

Er zijn de inspectie, naast de efficiencykorting van 20 procent, momenteel geen andere taakstellingen opgelegd. Voor alle nieuwe taken zijn extra middelen beschikbaar.

De Inspectie van het onderwijs zal tenminste eenmaal in de vier jaar elke school bezoeken. De leden van de SP-fractie vragen hoe zich dit verhoudt tot het amendement van oud-Kamerlid Dijkstra, waarin staat dat alle scholen tenminste één keer per jaar bezocht moeten worden.

De inspectie voert jaarlijks een risicoanalyse uit die alle scholen betreft. Op deze wijze worden alle scholen jaarlijks aan een analyse door de inspectie onderworpen. Deze keuze is gemaakt om recht te doen aan de doelstellingen van proportioneel toezicht en vermindering van toezichtlast voor de scholen. Daarnaast draagt deze werkwijze bij aan een doelmatige inzet van de beschikbare inspectiecapaciteit.

Deze leden vragen of aan docenten is gevraagd of zij akkoord gaan met de vermindering van het aantal schoolbezoeken.

Nee, dit is niet aan de docenten gevraagd.

De leden vragen of bekend is dat docenten behoefte hebben aan feedback van de Inspectie van het onderwijs.

Het is niet geheel duidelijk of met de vraag bedoeld wordt of docenten in het algemeen behoefte hebben aan feedback door de inspectie, dan wel of ze er specifiek behoefte aan hebben als de inspectie lessen geobserveerd heeft. Over het eerste is geen informatie bekend. Over het laatste wel. De inspectie weet dat docenten behoefte hebben aan feedback, zowel individueel als een inspecteur een les van een docent heeft geobserveerd, als teamsgewijs over de bevindingen van een inspecteur op een school (of afdeling). De inspectie is bezig met het ontwikkelen van een toezichtvisie om de kwaliteit van het onderwijspersoneel te beoordelen. Aan de hand van de literatuur en de werkwijze van onder andere de Engelse inspectie (Ofsted) wordt uitgewerkt hoe feedback een meer structurele plaats zal krijgen in het inspectietoezicht.

De leden van de SP-fractie merken voorts op dat de Inspectie van het onderwijs met benchmarkinformatie scholen de mogelijkheid gaat bieden om zich te spiegelen aan de prestaties van andere scholen. Wat voor informatie wordt precies opgenomen in de benchmarkinformatie?

De benchmarkinformatie bevat informatie over de leerprestaties van leerlingen en oordelen uit kwaliteitsonderzoeken die te relateren zijn aan landelijke oordelen. Daarnaast gaat de inspectie experimenteren met het beschikbaar stellen aan het bestuur van een uitgebreidere set informatie, namelijk de gegevens van de risicoanalyse.

Deze leden vragen of docenten ook in staat worden gesteld om deze informatie te raadplegen.

Ja, via hun bestuur. Aangezien het om risico-informatie en eventuele benchmarkinformatie gaat, maakt de inspectie deze gegevens niet actief openbaar. Het zijn immers geen oordelen.

De leden vragen op welke manier scholen deze informatie zullen gebruiken om het niveau van de school te handhaven dan wel te verbeteren. Welke gevolgen zal deze informatie hebben op de inhoud van lessen en de opbrengsten van de scholen?

Scholen die voldoen aan de kwaliteitsnormen, maken zelf de keuze op welke manieren of in welke richtingen zij zich verder willen verbeteren. Dat is hun fundamentele vrijheid. Te verwachten is dat scholen in hun omgeving zullen kijken naar mogelijkheden om zich te onderscheiden. Dat kan op zeer uiteenlopende manieren. De gevolgen zullen dus afhangen van de keuzes van de scholen zelf.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe een onafhankelijk oordeel van de Inspectie van het onderwijs wordt gewaarborgd, terwijl het geen onafhankelijke instelling is, maar valt onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister.

De onafhankelijkheid van de oordeelsvorming door de inspectie wordt geborgd door artikel 8, derde lid, van de WOT. Ingevolge deze bepaling mag de minister geen aanwijzingen geven met betrekking tot de in de rapportages neergelegde oordelen van de inspectie over de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs. Het feit dat de inspectie deel uitmaakt van het ministerie van OCW doet hieraan niets af.

Tevens vragen deze leden op welke wijze dit wetsvoorstel een einde maakt aan «stapeling van toezicht».

Het wetsvoorstel met de daarin opgenomen grondslag voor risicogericht en proportioneel toezicht levert een aanzienlijke reductie van de toezichtlasten voor met name goed presterende scholen in het primair en voortgezet onderwijs op. Verder wordt in het wetsvoorstel vorm gegeven aan het geïntegreerd toezicht door het beleggen van de taak van het beoordelen en bevorderen van de financiële rechtmatigheid bij de inspectie. De taken en bevoegdheden van de inspectie worden in het wetsvoorstel duidelijk afgebakend. Waar sprake is van andere toezichthouders in het onderwijsveld, zoals de NVAO, zijn de taken eveneens goed afgebakend. Het voorkomen van stapeling van toezicht voor onderwijsinstellingen door het optreden van andere toezichthouders (gemeentelijk toezicht, Voedsel en Waren Autoriteit, Inspectie Werk en Inkomen) valt buiten de scope van dit wetsvoorstel. In het samenwerkingsverband van rijkstoezichthouders is het voorkomen van stapeling van toezicht nadrukkelijk een punt van aandacht.

De leden vragen wat de regering verstaat onder «effectiviteit van toezicht».

Onder effectiviteit van het toezicht wordt verstaan het «aanzetten tot kwaliteitsverbetering» en naleving van wet- en regelgeving. Het effect is af te lezen van het percentage (zeer) zwakke scholen en de gemiddelde beoordeling van scholen op de indicatoren uit het waarderingskader, respectievelijk de mate waarin wettelijke voorschriften worden nageleefd en er sprake is van financiële rechtmatigheid.

Wat is de huidige capaciteit van de Inspectie van het onderwijs en is deze, ondanks de taakstelling, voldoende om de beoogde effectiviteit te realiseren, zo vragen de leden van de VVD-fractie voorts.

De huidige formatie bedraagt 516,7 fte. Na realisatie van de taakstelling is dit 447,7 fte. Naar het oordeel van de regering is deze formatie van de inspectie voldoende om de beoogde effectiviteit te realiseren.

Deze leden merken op dat de schoolgids als prestatie-indicator wordt aangeduid. Waarom is dit volgens de regering een prestatie-indicator en op welke wijze geeft de schoolgids inzicht in de kwaliteit van de school?

De term prestatie-indicator heeft niet zozeer betrekking op de schoolgids zelf, als wel op de inhoud van de schoolgids. Artikel 13, eerste lid, van de WPO en artikel 24a, eerste lid, van de WVO, alsmede artikel 22, eerste lid, van de WEC schrijven voor dat de schoolgids onder meer informatie verschaft over de resultaten die de school heeft bereikt met de leerlingen. Daarmee is de schoolgids, evenals het jaarverslag, een van de bronnen voor het risicogerichte toezicht. Daarnaast toetst de inspectie, op basis van het programmatisch handhaven, ook andere inhoudelijke onderdelen van de schoolgids.

Voorts vragen de leden waarom het bij een vermoeden van tekortschietende kwaliteit niet standaardprocedure is dat de Inspectie van het onderwijs een fysiek bezoek aflegt. Hoe kan de Inspectie van het onderwijs louter op basis van papier tot een gegrond oordeel komen?

De veronderstelling dat de inspectie op basis van de risicoanalyse een kwaliteitsoordeel uitspreekt, is niet juist. De risicoanalyse beoogt het feitelijk signaleren van risico's, niet meer en niet minder. Scholen waarbij geen risico's worden gesignaleerd, krijgen tot aan de eerstvolgende risicoanalyse, het vertrouwen van de inspectie en als toezichtarrangement «basistoezicht». Het toekennen van basistoezicht houdt dus geen oordeel in over de kwaliteit van het onderwijs op de school.

Indien op basis van de risicoanalyse wel risico's worden gesignaleerd, volgt altijd een onderzoek, de zogeheten «expertanalyse». Eerst worden aanvullende gegevens opgevraagd bij het bestuur en deze worden geanalyseerd. Vaak vindt ook een gesprek met het bestuur plaats. De expertanalyse beoogt op basis van de gesignaleerde risico's mogelijke tekortkomingen in de kwaliteit van het onderwijs te detecteren. Na de expertanalyse volgt fysiek onderzoek op de school, waarin vervolgens wordt vastgesteld of deze mogelijke tekortkomingen ook feitelijke tekortkomingen zijn in de kwaliteit van het onderwijs op de school. Pas dan wordt de kwaliteit van het onderwijs op de school beoordeeld.

De leden merken op dat de regering stelt dat de huidige bepalingen in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) nogal eens tot misverstanden leiden. Kan de regering voorbeelden van zulke misverstanden noemen?

Een belangrijke bron van misverstanden is gelegen in de vraag of de huidige bepalingen in de WOT selectief toezicht toelaten. De huidige WOT gebruikt het begrip proportionaliteit. Proportionaliteit van toezicht wordt doorgaans uitgelegd als meer of minder omvangrijk onderzoek, afhankelijk van de situatie. Proportionaliteit in de huidige WOT betekent echter ook wel of geen toezichtonderzoek, dus selectiviteit (MvT op de WOT, paragraaf 2.8).

Een ander misverstand is de veronderstelling dat het jaarlijks onderzoek (artikel 11, eerste lid) zou moeten plaatsvinden in de vorm van een fysiek onderzoek in de school, terwijl dat ook in de vorm van een risicoanalyse kan (en nu gebeurt). Dergelijke misverstanden worden door de voorgestelde wijzigingen uit de weg geruimd.

De regering noemt, zo merken de leden op, op pagina 4 van de memorie van toelichting een steekproefonderzoek. Kan de Kamer dit steekproefonderzoek ontvangen?

Ja (zie bijlage)¹.

Adviseurschap van de Inspectie van het onderwijs is volgens de regering in strijd met de toezichthoudende taak. Hoe ziet de regering in dit verband een adviserende rol van de Inspectie van het onderwijs naar de regering toe, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De rol van de inspectie in de richting van de minister, is vormgegeven in artikel 14 van de WOT. Daarin is bepaald, dat de inspectie de minister informeert indien zij van oordeel is, dat de kwaliteit van het onderwijs ernstig of langdurig tekortschiet. In het wetsvoorstel wordt deze informatieverplichting uitgebreid tot het niet naleven van wettelijke voorschriften als bedoeld in de artikelen 11 en 12a (van de WOT). De inspectie kan tevens voorstellen doen over te treffen maatregelen. Daarnaast heeft de inspectie een vergelijkbare rol op stelselniveau, waarbij de inspectie rapporteert over ontwikkelingen in het onderwijs, zoals bedoeld in het nieuwe artikel 3, tweede lid, onder f, van het wetsvoorstel.

Dat is een geheel andere rol dan die de inspectie als toezichthouder heeft in de richting van de onderwijsinstellingen (artikel 3, tweede lid, onder a, b en c, van het wetsvoorstel). Met deze rol is niet langer te verenigen dat de inspectie door onderwijsinstellingen wel werd benut als adviseur.

Deze leden willen weten hoe de ruimere beleidsvrijheid/discretionaire bevoegdheid van de Inspectie van het onderwijs als gevolg van dit wetsvoorstel wordt voorzien van de nodige rechtszekerheid voor scholen. Met andere woorden: hoe wordt willekeur door de Inspectie van het onderwijs richting scholen voorkomen?

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De inspectie zal handelen volgens de beleidsregel waarin het feitelijke handhavingsbeleid wordt uitgewerkt. Daarmee wordt willekeur voorkomen.

De regering stelt dat gerichte handhaving al in een vroeg stadium kan voorkomen dat een school afglijdt tot een situatie van zeer zwak. Betekent dat dit de regering ook sancties bepleit voor zwakke scholen? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet, zo vragen de leden.

In het wetsvoorstel worden geen specifieke sancties voorgesteld voor zwakke scholen. Alle scholen, zowel (zeer) zwakke als voldoende functionerende scholen, moeten aan de wet voldoen. Als een school niet aan een of meer wettelijke voorwaarden voldoet, kan dat de voorbode zijn voor verder afglijden, ook als de school nog wel voldoet. Wettelijke voorschriften bieden de mogelijkheid tot sancties bij alle typen scholen. De aard van die sanctie is niet afhankelijk van de vraag of de school zwak is of niet, maar van de aard van de tekortkoming.

De leden van de ChristenUnie-fractie erkennen dat de inspecteur ook een belangrijke raadgevende taak heeft. Dit geldt ook voor scholen die het goed doen. Het ligt niet in de aard van de taken van de Inspectie van het onderwijs om raadgevend te zijn, zo stelt de regering. Anderzijds komt er een prikkel tot verbetering van kwaliteit voor deze scholen via benchmarking. Hoe vindt deze vergelijking plaats?

Via benchmarking. De gegevens voor benchmarking zijn gegevens over de leerprestaties van de leerlingen en oordelen uit kwaliteitsonderzoeken die te relateren zijn aan landelijke oordelen. De uitkomsten van de eigen school of scholen van het bestuur worden daarbij afgezet tegen landelijke uitkomsten of uitkomsten van vergelijkbare groepen scholen. De inspectie gaat experimenteren met het beschikbaar stellen aan het bestuur van een uitgebreidere set informatie, namelijk de gegevens van de risicoanalyse.

Deze leden vragen hoe wordt voorkomen dat er een ranglijst op basis van kwantitatieve gegevens gaat ontstaan.

De inspectie gebruikt (sommige) kwantitatieve gegevens als risico-indicatoren. Risico-indicatoren dienen echter alleen als een hulpmiddel om scholen te detecteren. Zij geven een vermoeden aan van tekortschietende kwaliteit, maar zeggen nog niet dat er werkelijk iets mis is bij een school. Pas als de inspectie in een onderzoek feitelijk tekortkomingen heeft vastgesteld, publiceert zij die tekortkomingen. De inspectie kan echter niet verhinderen dat anderen van die gegevens gebruik maken en alsnog ranglijsten opstellen. Daarvoor kan de inspectie ook geen verantwoordelijkheid nemen.

De leden van de ChristenUnie-fractie geven aan dat de Raad van State er op wijst dat de Inspectie van het onderwijs ook een prikkel kan geven aan het verbeteren van goed functionerende instellingen. Op welke manier is met deze wetswijziging vanuit de toezichttaak een stimulans voor scholen die het goed doen om zich nog verder te verbeteren? Ook de leden van de SGP-fractie vragen of de regering de resultaten van de risicoanalyse voor scholen die naar behoren presteren voldoende acht als prikkel om zich verder te verbeteren.

Toezicht leidt er in het algemeen toe dat scholen (en ook andere onder toezicht gestelden) zich oriënteren op de normen waaraan ze moeten voldoen. Verbetering van goed functionerende scholen is nauwelijks toe te schrijven aan toezichthouders maar vooral aan de ambities van de scholen zelf. Een dergelijke verbetering is bovendien niet iets eenduidigs.

Verschillende scholen profileren zich op zeer uiteenlopende manieren en naar hun eigen keuzes. Dat past bij hun vrijheid. De inspectie kan daarin uiteraard niet treden. Het gebruik van de resultaten van de risicoanalyse als benchmarkinformatie wordt als effectief gezien om verbetering te stimuleren. Dit blijkt uit wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van benchmarking. In een recent rapport (2009) concludeert het CPB dat transparante informatie over de kwaliteit van scholen disciplinerend werkt en scholen stimuleert tot goede prestaties. Onderzoek naar effecten van de publicatie van opbrengstgegevens op de website van de inspectie toont dit positieve effect ook voor Nederland aan.

De leden vragen nadere toelichting op intensivering van toezicht bij zwak presterende scholen. Hoe lang blijft intensivering van toezicht plaatsvinden?

Intensivering van toezicht is erop gericht te bevorderen dat zeer zwak presterende scholen snel weer beter gaan presteren. Het intensieve toezicht houdt pas op als een school weer van voldoende kwaliteit is. Dit moet zo snel mogelijk, waarbij na een jaar het onderwijsproces op orde moet zijn. Lukt dat niet, dan komen onder meer de vervolgstappen in zicht conform de wetwijzigingen inzake goed onderwijs en goed bestuur. Die stappen vallen, gezien hun aard en mogelijke zwaarte, onder directe verantwoordelijkheid van de minister. De ambitie om tot sluiting over te gaan indien het onderwijsproces niet binnen een jaar op orde is, vraagt nadere uitwerking. Hier komt de regering bij u op terug. Voor de bve-sector geldt dat mede op verzoek van de Tweede Kamer het vervolgtraject bij onvoldoende onderwijskwaliteit is verkort. Per 1 augustus jl. is de verbetertermijn voor een opleiding van onvoldoende onderwijskwaliteit van twee jaar naar één jaar ingekort (Notitie «Vervolgtraject bij onvoldoende onderwijskwaliteit bve», Stcrt. 2010, 14667).

Ook vragen de leden nadere toelichting op de risicoanalyse op basis van documenten. Dit vindt al enige tijd in de praktijk plaats. Nu de Inspectie van het onderwijs mogelijk minder periodiek toetst, is de vraag wel aan de orde of hierdoor een goed beeld kan ontstaan van de kwaliteit van een instelling. Welke tekortkomingen zitten hier aan, zo vragen de leden.

De risicoanalyse op basis van documenten (in feite overwegend op elektronisch verkregen gegevens, dus niet op papier) is erop gericht op basis van een beperkt aantal kernindicatoren zicht te houden op risico's voor de kwaliteit van het onderwijs bij een (onderdeel van een) instelling. Vanzelfsprekend omvat de risicoanalyse niet alle indicatoren, maar zij bevat wel de belangrijkste, waaronder met name de leerprestaties, signalen uit de samenleving en financiële gegevens. Ter controle van de resultaten van de risicoanalyse voert de inspectie ook onderzoek uit bij scholen die positief scoren om te zien of de risicoanalyse goed werkt. Deze onderzoeken maken deel uit van de steekproef ten behoeve van het Onderwijsverslag en het vierjaarlijks onderzoek. Uit deze onderzoeken blijkt dat de risicoanalyse een hoge graad van betrouwbaarheid heeft. Verwezen wordt naar de resultaten van het steekproefonderzoek dat is uitgevoerd door de inspectie (zie bijlage).

De leden van de SGP-fractie hadden van de regering graag een meer fundamentele analyse gezien van het begrip kwaliteit en de wijze waarop deze door de Inspectie van het onderwijs gemeten wordt. De herziening van de WOT is volgens deze leden bij uitstek de gelegenheid om hierop in te gaan. Dit klemt temeer omdat de regering expliciet afwijkt van de koers die nog in 2002 werd aangehouden. Zo werd in 2002 gesteld dat het meten van leeropbrengsten als deugdelijkheidseisen niet gewenst was. Deze leden hebben daarop ook in het kader van het wetsvoorstel Goed

bestuur geweest. Aangezien het voorgestelde toezicht wat dat betreft op een fundamenteel afwijkende wijze wordt ingericht, ontvangen deze leden graag een nadere onderbouwing van de keuze van de regering. Zij vragen of met de voorgestelde interpretatie niet een verenging van het begrip kwaliteit optreedt.

De door de SGP-fractie gevraagde analyse is uitgebreid aan de orde geweest bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel inzake goed onderwijs en goed bestuur. Dit geldt zowel voor de schriftelijke voorbereiding als voor de plenaire behandeling in de Tweede Kamer en Eerste Kamer. In dat opzicht bleek het genoemde wetsvoorstel bij uitstek de gelegenheid om dit principiële debat te voeren. Dit is ook zo door alle betrokken fracties in beide Kamers in verschillende bewoordingen bevestigd. De keuze voor de expliciete afwijking van de koers die nog in 2002 werd gevolgd bij de behandeling destijds van de WOT, heeft het kabinet ook onderbouwd bij de behandeling van het wetsvoorstel inzake goed onderwijs en goed bestuur. Het kabinet heeft daarbij aangegeven dat door het ontbreken van een duidelijke deugdelijkheidseis voor minimumleerresultaten, het niet altijd mogelijk is om in situaties waarin de kwaliteit van het onderwijs ernstig of langdurig tekortschiet in het belang van de leerlingen als overheid effectief te kunnen ingrijpen (zie onder andere Kamerstukken II 2009/10, 31 828, nr. 9, pagina 34).

Eveneens is bij de parlementaire behandeling opgemerkt dat dit niet tot een verenging van het begrip kwaliteit leidt. Onderwijsopbrengsten of leerresultaten zijn erg belangrijk voor het begrip kwaliteit. Daarom is dit begrip ook gevat in een deugdelijkheidseis c.q. bekostigingsvoorwaarde. Maar in samenhang daarmee blijft de inspectie ook aandacht hebben voor de kwaliteitsaspecten van het onderwijsleerproces. Dit zijn weliswaar in formele zin geen deugdelijkheidseisen, maar wel aandachtspunten die mede bepalend zijn voor het professionele oordeel van de inspectie over een school. Het oordeel is dus niet louter gebaseerd op de opbrengsten. Dit is ook de reden waarom deze kwaliteitsaspecten verankerd blijven in de WOT.

Deze leden vragen hoe de regering signalen beoordeelt dat scholen het zeer op prijs stellen dat de Inspectie van het onderwijs als geoefend oog een kritische reflectie binnen de school geeft.

Waar scholen het goed doen, is inmenging van de inspectie naar het oordeel van de regering niet doelmatig. Bovendien moet de inspectie binnen het kader van haar beschikbare middelen keuzes maken en prioriteiten stellen.

De leden kunnen zich vinden in de principiële opvatting van de regering dat het niet de taak van de Inspectie van het onderwijs is om als een soort gratis adviseur te functioneren. Zij vragen echter of de term «gratis adviseur» niet erg ongelukkig is. Het betreft in feite namelijk niet zozeer een advies als wel een kritische blik van een externe op de gang van zaken binnen de school. Naar de mening van deze leden behoort deze activiteit wel degelijk tot de kern van de taakstelling van de Inspectie van het onderwijs.

Er is een dunne grens tussen advies en een kritische blik. Deze laatste is immers alleen zinvol als er vervolgens ook kenbaar wordt gemaakt wat is waargenomen. Waar sprake is van tekortschietende kwaliteit, is die blik vanzelfsprekend nodig en aanwezig. Waar scholen wel voldoen, is dat niet het geval. Het werpen van een kritische blik op scholen die het goed doen, heeft binnen het takenpakket van de inspectie geen prioriteit.

De leden van de SGP-fractie vragen ook of de regering het wenselijk acht dat de Inspectie van het onderwijs door het nieuwe toezichtregime een negatiever imago lijkt te krijgen, namelijk doordat de Inspectie van het onderwijs alleen intensieve aandacht voor scholen heeft wanneer het niet goed met de school gaat.

De veranderingen in het toezicht op het onderwijs zijn gewenst en worden ook breed gedragen. Het is mogelijk dat de inspectie als gevolg van het risicogerichte toezicht en de grotere nadruk op handhaving een ander imago krijgt. Dat imago past bij de gewenste rol als toezichthouder en is niet noodzakelijkerwijs negatief.

Wil de regering overwegen het feitelijk contact tussen alle scholen en de Inspectie van het onderwijs toch op structureler voet te organiseren dan in het voorstel besloten ligt, zo vragen de leden.

Er is bij goede scholen minstens eenmaal in de vier jaar een inspectie-bezoek. Bij minder goede scholen is dat vaker. Er vindt bij alle scholen minimaal eenmaal per jaar een risicoanalyse plaats. Als daaruit serieuze risico's blijken, vindt overleg met het bestuur plaats. Bij grotere besturen, waarbij in de reeks van scholen natuurlijk vaker een is die risico's vertoont, betekent dat dat er vaak jaarlijks overleg plaatsvindt. Er is in het algemeen dus een vrij structureel contact tussen inspectie en scholen/besturen, waarbij de inspectiecapaciteit zo effectief mogelijk wordt ingezet. Een intensivering daarvan zou in strijd zijn met de doelstelling de toezichtlast te verminderen.

De leden vragen waarom de regering de motie Dezentje-Hamming Bluemink/Depla¹, ingediend tijdens het debat over het rapport Tijd voor onderwijs, niet heeft betrokken bij de herziening van de WOT. Zij hadden verwacht dat met dit wetsvoorstel eveneens geregeld zou worden dat een aantal kwaliteitsaspecten uit de WOT herzien en geschrapt zou worden. Daarentegen is juist een kwaliteitsaspect toegevoegd. Zij vragen of de regering alsnog wil bezien of het wenselijk is de kwaliteitsaspecten uit de WOT te handhaven, vooral gezien de didactische lading die daarin veelal aanwezig is.

Het kabinet hecht aan handhaving van de kwaliteitsaspecten voor het primair en voortgezet onderwijs in de WOT. In combinatie met de beoordeling van de onderwijsopbrengsten zijn deze aspecten noodzakelijk om te komen tot een afgewogen en fair oordeel van de inspectie over de onderwijskwaliteit van een school. In het, door de minister van OCW goedgekeurde, toezichtskader voor primair en voortgezet onderwijs heeft de inspectie deze aspecten verder in de vorm van indicatoren uitgewerkt en toegelicht. Het onderwijsveld wordt betrokken bij de opstelling daarvan. Scholen en schoolbesturen zijn daardoor ook op de hoogte van de wijze waarop de inspectie de kwaliteit beoordeelt. De in de vraagstelling veronderstelde didactische lading van de kwaliteitsaspecten is daarbij zeer beperkt aanwezig. De uitwerking van de kwaliteitsaspecten in een set van normindicatoren is gebaseerd op breed aanvaarde inzichten van factoren uit het onderwijsleerproces die van grote voorspellende waarde zijn voor de uiteindelijke onderwijsresultaten. Los van het pedagogisch-didactische onderwijsconcept van een school worden deze indicatoren gewogen door de inspectie. Daarbij heeft het schoolbestuur dat vindt dat één of meer indicatoren geen recht doet aan de specifieke situatie van de school of aan een eigen schoolconcept, de mogelijkheid om daarvan af te wijken. De inspectie hanteert daarbij het principe van «pas toe of leg uit».

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 27.

2. Inhoud wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie willen weten waarom wordt gesproken over de kwaliteit van het onderwijspersoneel, terwijl in feite de kwaliteit van personeelsbeleid getoetst wordt en niet gekeken wordt naar individuen.

De wettelijke vereisten van bevoegdheid en benoembaarheid waarborgen dat bij de aanstelling van het personeel wordt gekeken naar de kwaliteit van de individuele docent. Om ook na aanstelling van het personeel de kwaliteit zeker te kunnen stellen moeten er waarborgen zijn dat er op een meer systematische manier naar het personeel wordt gekeken, in termen van: wat heb je aan kwaliteit in huis, wat is er nodig om ervoor te zorgen dat de leraren goed in kunnen spelen op de behoeften van hun leerlingen en wordt hierover teruggekoppeld aan de docenten. Het personeelsbeleid is daarmee een voorwaarde voor de kwaliteit van het personeel. De inspectie beoordeelt niet in eerste instantie de kwaliteit van individuen die in de school werkzaam zijn, maar komt tot een totaaloordeel van het functioneren van de school. De kwaliteit van de leraar en de wijze waarop die kwaliteit duurzaam is geborgd is daarin een belangrijke factor.

Deze leden vragen welke sancties mogelijk zijn indien het onderwijspersoneelsbeleid niet op orde is.

Een bekostigingssanctie is alleen mogelijk bij het niet naleven door de onderwijsinstelling van een wettelijk voorschrift, zoals het moeten beschrijven van het personeelsbeleid in het schoolplan. Buiten de wettelijke voorschriften is het opleggen van een bekostigingssanctie in het geval van tekortkomingen in het personeelsbeleid niet mogelijk. Dit is alleen anders indien de kwaliteit door een gebrekkig personeelsbeleid zodanig zou zijn dat in redelijkheid niet meer gesproken kan worden van onderwijs in de zin van de onderwijswetten. In het wetsvoorstel wordt de kwaliteit van het onderwijspersoneel toegevoegd als één van de aspecten van kwaliteit ingevolge artikel 11, tweede lid, van de WOT aan de hand waarvan de inspectie het onderzoek aan elke onderwijsinstelling verricht. Met behulp van een daarvoor speciaal ontwikkeld toezichtskader zal de inspectie de kwaliteit van het onderwijsteam en van het personeelsbeleid, in het bijzonder de duurzame borging daarvan, beoordelen. Deze beoordeling kan aanleiding zijn voor een traject van geïntensiveerd toezicht, waarbij er afspraken met het schoolbestuur worden gemaakt over het verbetertraject.

3. Werkwijze Inspectie van het onderwijs

De leden van de CDA-fractie merken op dat de Raad van State zich zorgen maakt over de invoering van dit wetsvoorstel en de regering aanbevolen heeft om de wet nader te overwegen alvorens deze naar de Kamer te zenden. Belangrijk bezwaar betrof de veranderende rol van de Inspectie van het onderwijs en vooral haar afnemende rol als informant van de minister over de staat van het onderwijs in Nederland. Omdat de Inspectie van het onderwijs minder op voldoende functionerende scholen zal komen, zal ze ook geen inzicht meer hebben in de staat van het Nederlandse onderwijs. De leden dagen de regering uit om aan te geven op welke manier zij op een voldoende wijze geïnformeerd blijft over de staat van het Nederlandse onderwijs.

Een belangrijke taak van de inspectie is en blijft het rapporteren over de staat van het onderwijs (Onderwijsverslag). Om deze taak naar behoren uit te voeren, onderzoekt en beoordeelt de inspectie jaarlijks een representatieve steekproef van scholen. Het gaat hier om een beoordeling van zowel goede als zwakke scholen. Op deze wijze krijgt de inspectie

naar het oordeel van de regering een voldoende beeld van de staat van het Nederlands onderwijs.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe lang een school maximaal onder aangepast toezicht kan staan tot de minister/Inspectie van het onderwijs ingrijpt door middel van een sanctie.

Aangepast toezicht is een verzamelbegrip voor alle situaties waarin iets aan de hand is waardoor de inspectie beter op de school let. Er is op deze vraag dan ook niet een eenduidig antwoord te geven. Het kan zijn dat er aangepast toezicht is omdat de school zeer zwak is. De inspectie hanteert dan een verbetertermijn, waarbij na een jaar het onderwijsproces op orde moet zijn. Zie hiervoor verder het antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie over intensivering van toezicht bij zwak presterende scholen, opgenomen in paragraaf 1.

Deze leden vragen eveneens op hoeveel Nederlandse onderwijsinstellingen in het buitenland de Inspectie van het onderwijs momenteel toezicht heeft. Kan de Kamer hiervan een lijst ontvangen en kan de regering een beeld geven van de kwaliteit van deze instellingen?

De inspectie heeft op dit moment de volgende aantallen Nederlandse scholen in het buitenland onder haar toezicht:

Type onderwijs	Aantal instellingen
Dagscholen basisonderwijs	25
Dagscholen voortgezet onderwijs	9
NTC-scholen basisonderwijs	180
NTC-scholen voortgezet onderwijs	95
Afstandsonderwijs basisonderwijs	2
Afstandsonderwijs voortgezet onderwijs	3
Totaal	314

NTC = Nederlandse Taal en Cultuur.

In totaal volgen ongeveer 11 500 leerlingen onderwijs aan deze instellingen. De kwaliteit van het onderwijs op gesubsidieerde Nederlandse scholen is meestal in orde. Resultaten daarvan zijn te zien in een gepubliceerde bestandsopname op de website van de inspectie. Verreweg de meerderheid van de zwakke scholen verbeterde zich na twee jaar. Van de 28 scholen die in de vorige ronde toezichtbezoeken (2006 en 2007) een aangepast arrangement kregen, hebben 22 zich in 2008/2009 voldoende verbeterd. Zij vallen nu dan ook onder het basistoezicht. Vier scholen blijven onder aangepast toezicht staan, omdat ze aantoonbaar te maken hadden met veel mutaties in het bestuur en in het team van leraren, maar wel perspectief hebben. Bij de overige twee scholen constateerde de inspectie opnieuw ernstige tekortkomingen; deze scholen krijgen geen subsidie meer van de Stichting Nederlands Onderwijs in het Buitenland (NOB).

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de rol van de Inspectie van het onderwijs in advies voor verbetering van de werkwijze van instellingen. Hoe ver reikt de rol van de Inspectie van het onderwijs? Hoe wordt de rol van de Inspectie van het onderwijs beperkt om te grote inmenging in het beleid van scholen te voorkomen?

De inspectie verstrekt in principe geen adviezen, aangezien ze dan in de situatie kan komen dat ze haar eigen adviezen moet beoordelen. De inspectie beoordeelt de kwaliteit van het onderwijs en de naleving van wet- en regelgeving. Het zijn de scholen die er vervolgens voor moeten

zorgen dat ze aan de gestelde eisen voldoen volgens hun eigen beleidsopvattingen. Hierin zit de beperking van de inspectie.

Deze leden willen ook weten hoe ver de bevoegdheden van de Inspectie van het onderwijs reiken bij financieel beheer van instellingen.

De bevoegdheden van de inspectie ten aanzien van het financieel beheer zijn te onderscheiden naar de rechtmatigheid van verkregen bekostiging en de rechtmatigheid van bestede bekostiging. De bevoegdheid tot het uitvoeren van onderzoeken naar de rechtmatige besteding is geregeld in artikel 3, tweede lid, onder d van het wetsvoorstel.

3.1. Toezichtproces: risicogericht en proportioneel

De leden van de PvdA-fractie merken op dat een school die een lage score vreest op het toch beperkte gebied dat de Inspectie van het onderwijs onderzoekt – rekenen en een relatief klein deel van het in de kerndoelen voorgeschreven aanbod voor taal, slechts dertig procent, – in de verleiding kan komen om het accent in de klas vooral te verleggen naar wat wordt getoetst. In scholen waar bijvoorbeeld het mondeling taalgebruik juist het «hoofdvak» zou moeten zijn, wordt daaraan weinig aandacht gegeven, omdat daarvoor geen CITO-toets voorhanden is. Wie zodanig calculeert, wordt met een hogere schoolscore beloond. Daardoor bestaat het gevaar dat andere kennis- en leergebieden worden verwaarloosd. Kan de regering aangeven of de Inspectie van het onderwijs aanwijzingen heeft dat dit gebeurt, zo vragen deze leden. Is er überhaupt een beeld hiervan?

Er is de regering voor de Nederlandse situatie geen onderzoek bekend waarin «teaching to the test» en «teaching to inspection» is onderzocht. De inspectie heeft evenmin aanwijzingen dat dit in Nederland op grote schaal gebeurt.

De leden van de SGP-fractie achten het voor een gefundeerde uitwerking van het idee van proportioneel toezicht van belang dat het begrip kwaliteit goed wordt gedefinieerd. Deze leden vragen of de voorgestelde invulling van het kwaliteitsbegrip een eenzijdige invulling kent, aangezien af wordt gegaan op een risicoanalyse op grond van voornamelijk openbare verantwoordingsdocumenten. Zij vragen of werkelijk alle wezenlijke elementen die voor het opstellen van een kwaliteitsanalyse nodig zijn in het proportioneel toezicht aanwezig zijn. Zij vragen of de regering erkent dat er een risico bestaat dat een belangrijk deel van de werkelijkheid binnen de school buiten schot kan blijven.

De risicoanalyse vindt plaats op basis van een combinatie van onafhankelijke bronnen en openbare verantwoordingsdocumenten. Kenmerkend voor een goede risicoanalyse is dat niet het geheel van kwaliteitselementen wordt gedekt, maar dat de analyse plaatsvindt op basis van scherpe en goed discriminerende kenmerken of indicatoren. Een van de belangrijkste indicatoren voor de kwaliteit van het onderwijs op een school zijn de behaalde leerresultaten van de leerlingen. Deze resultaten spelen dan ook een essentiële rol in de risicoanalyse. Een tweede belangrijke indicator zijn signalen. Hierbij gaat het om klachten en informatievragen van leerlingen en ouders, maar ook om berichten in de regionale of landelijke pers. Een laatste set indicatoren zijn de jaardocumenten (waaronder de jaarrekening en de schoolgids). Informatie uit die documenten kan duiden op risico's die aanleiding kunnen zijn voor geïntensiveerd toezicht. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om personeel(s-verloop), leerling(en)verloop en (voor de bve-sector) de tevredenheid van deelnemers via de zogenaamde JOB-monitor (JOB is de Jongerenorgani-

satie Beroepsonderwijs). Het geheel aan indicatoren uit de risicoanalyse stelt de inspectie in staat op effectieve wijze scholen te detecteren met mogelijke risico's/mogelijke tekortkomingen in de onderwijskwaliteit. Door middel van fysiek onderzoek wordt vervolgens de feitelijke kwaliteit van het onderwijs op deze risicoscholen beoordeeld. Door steekproefonderzoek wordt de juistheid van de risicodetectie gecontroleerd.

3.2. Geïntegreerd toezicht

De leden van de SP-fractie merken op dat per 1 september 2008 de bevoegdheden die nodig zijn voor de integratie van de afdeling Rekening van de Auditdienst en van een deel van de Afdeling Financiën en Analyse van de Centrale Financiën Instellingen, aan de Inspectie van het onderwijs worden gemandateerd. Komt dit neer op een taakverzwaring voor de Inspectie van het onderwijs of zijn er per saldo evenveel medewerkers om deze nieuwe taken uit te voeren?

Voor de overdracht van de bestaande taken is een formatie van 17,5 fte (na taakstelling) door de Auditdienst en de Centrale Financiën Instellingen (nu Dienst Uitvoering Onderwijs) overgedragen aan de inspectie. Verder is uit de formatie van de inspectie 7,5 fte (eveneens na taakstelling) vrijgemaakt voor uitbreiding van taken, te weten het financieel toezicht ten dienste van het toezicht op onderwijskwaliteit. Daarnaast is 1,2 fte beschikbaar gekomen voor het financieel toezicht op de groene instellingen. Daarmee zijn er voldoende medewerkers om het toezicht uit te voeren.

Deze leden vragen of de Inspectie van het onderwijs mogelijkheden heeft om op te treden tegen scholen die te veel geld op de bank hebben staan. Zo ja, wat voor mogelijkheden?

De inspectie voert in het kader van het reguliere toezicht onderzoeken uit naar mogelijk te hoge vermogens van schoolbesturen in het po en vo. Daarnaast wordt naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Don in 2010 en 2011 onderzoek gedaan naar de circa 400 besturen in het po en vo met vermogens die uitstijgen boven de door de Commissie Don geadviseerde signaleringsgrenzen. De inspectie kan de besturen wijzen op te hoge vermogens en zal de uitkomsten van onderzoeken publiceren. Verder heeft de inspectie noch de minister vooralsnog bevoegdheden om maatregelen te nemen tegen dergelijke besturen.

3.3. Toezicht op de kwaliteit van leraren

De leden van de CDA-fractie menen in navolging van de resultaten van onderzoek van de Inspectie van het onderwijs dat er twee factoren bepalend zijn voor de kwaliteit van het onderwijs op een school: de kwaliteit van de schoolleider en de docent. In dat kader stemmen deze leden van harte in met de uitbreiding van het toezicht naar de kwaliteit van de leraren. Daarbij is de vraag wat de Inspectie van het onderwijs precies zal gaan beoordelen: de kwaliteit van het personeel of van het personeelsbeleid?

De inspectie gaat beide factoren beoordelen omdat beide belangrijk zijn. De feitelijke kwaliteit van het personeel bepaalt immers de kwaliteit van het onderwijs dat gegeven wordt. En de kwaliteit van het personeelsbeleid is van invloed op de kwaliteit van de leraren. Bij de beoordeling van de kwaliteit van het personeel richt de inspectie zich niet expliciet op de kwaliteit van afzonderlijke leraren, maar op de kwaliteit van de leraren van een school (of afdeling) als geheel. De beoordeling van afzonderlijke leraren is een prerogatief van het bevoegd gezag.

Verder willen deze leden graag een nadere toelichting op de praktische invulling van deze nieuwe taak. Tot hoe ver kan de Inspectie van het onderwijs gaan, zonder op de stoel van de werkgever te gaan zitten?

De inspectie richt zich niet expliciet op de kwaliteit van de afzonderlijke personeelsleden. Dat is de taak van de werkgever en op diens stoel gaat de inspectie uiteraard niet zitten.

Het oordeel over de kwaliteit van de leraren van een school (of afdeling) als geheel levert de werkgever natuurlijk wel informatie die hij kan gebruiken, maar dat geldt evenzeer voor het oordeel van de inspectie over de kwaliteit van het onderwijs: ook die informatie is van belang voor de werkgever.

De leden vragen of de Inspectie van het onderwijs ook bevoegd is in het kader van deze nieuwe taak sancties te adviseren en, zo ja, welke dit dan zijn.

Een bevestigingssanctie is alleen mogelijk bij het niet naleven door de onderwijsinstelling van een wettelijk voorschrift (denk aan het moeten beschrijven van het personeelsbeleid in het schoolplan). Ook het adviseren over sancties zonder dat sprake is van overtreding van een wettelijk voorschrift is daarom niet mogelijk. De inspectie zal de kwaliteit van het onderwijsteam en van het personeelsbeleid, in het bijzonder de duurzame borging daarvan, beoordelen met behulp van een daarvoor speciaal ontwikkeld toezichtskader. Deze beoordeling kan aanleiding zijn voor een traject van geïntensiveerd toezicht, waarbij afspraken met het schoolbestuur worden gemaakt over het verbetertraject.

De leden vragen voorts in hoeverre deze nieuwe taak verschilt van het reguliere toezicht op de naleving van de deugdelijkheidseis inzake de bekwaamheid van docenten.

De nieuwe taak omvat zowel nalevingstoezicht als kwaliteitstoezicht. De deugdelijkheidseis inzake de bevoegdheid/bekwaamheid van docenten is nalevingstoezicht en resulteert in een oordeel «er wordt wél aan voldaan» of «er wordt niet aan voldaan». Het kwaliteitstoezicht beoordeelt «hoe goed» de bekwaamheden van docenten zijn.

In antwoord op de suggestie van de Onderwijsraad om het begrip zedelijkheid van onderwijspersoneel nader in te vullen stelt de regering dat dit afdoende is geregeld middels de verklaring omtrent gedrag (VOG). Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie een nadere toelichting waarom de regering deze VOG als afdoende ziet, nu dit slechts een momentopname is. Een persoon kan immers na afgifte van een VOG alsnog een zedendelict (of ander strafbaar feit) plegen, aldus deze leden.

Met dit wetsvoorstel worden de taken en bevoegdheden van de inspectie nader geregeld. Ten aanzien van de zedelijkheid wordt geen nieuwe taak aan de inspectie gegeven. Op grond van artikel 6 van de WOT heeft de inspectie reeds een rol bij seksueel misbruik en seksuele intimidatie door onder andere personeel van een instelling. Tevens ziet de inspectie toe op de aanwezigheid van de vereiste verklaringen omtrent het gedrag (VOGs) op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Met de beleidsregels 2008 voor de VOG heeft een aanscherping plaatsgevonden. Bij functies waarvoor zedendelicten relevant zijn, wordt de gehele justitiële documentatie bij de beoordeling betrokken. Bij misdrijven tegen de zeden speelt er geen grens in de periode waarover bij die beoordeling wordt teruggekeken.

Bij benoeming of tewerkstelling van onderwijspersoneel moet een VOG worden overlegd die op dat tijdstip niet ouder mag zijn dan 6 maanden.

Op zich hebben de leden van de CDA-fractie gelijk dat een VOG een verklaring voor dat moment is en daarmee nog geen garantie biedt voor de toekomst. Een jaarlijkse of maandelijks verklaring laten overleggen of andere voorschriften bieden overigens evenmin garanties en zouden naar het oordeel van de regering op grote administratieve en financiële lasten stuiten. Overigens staat het het bevoegd gezag vrij om om een nieuwe VOG te verzoeken.

Het is aan het bevoegd gezag om in het kader van een goed personeelsbeleid alert te zijn op de integriteit van personeel en te voorzien in regels en zonodig maatregelen ter voorkoming van bijvoorbeeld omgangsvormen en een cultuur op school die normen van zedelijkheid kunnen schenden. Zeker bij functies waarin een afhankelijkheidsrelatie een belangrijke rol speelt.

De leden van de PvdA-fractie zouden willen dat de schoolleider, als cruciale professional die zijn onderwijsteam zal moeten leiden en motiveren in een eventueel verbetertraject, weer een formele positie in het toezicht krijgt. Hiertoe is bij de behandeling van de Onderwijsbegroting voor 2010 een motie aangenomen¹. De leden vragen de regering hoe zij deze motie gaat uitvoeren.

De inspectie beschouwt het bevoegd gezag als het eerste aanspreekpunt in het kader van het toezicht. Het bevoegd gezag kan zich door eenieder laten bijstaan in het gesprek met de inspectie. De inspectie nodigt het bevoegd gezag in principe altijd uitdrukkelijk uit om zich te laten bijstaan door die (leidinggevende) functionarissen die het meest op de hoogte zijn van wat zich op (onderdelen van) de school of instelling afspeelt. Als de inspectie een onderzoek op een school heeft verricht, vindt (aan het eind van dat bezoek) altijd een terugkoppeling plaats met de schoolleiding (die het meest op de hoogte is van het onderdeel van de school of instelling) en een vertegenwoordiging van het bevoegd gezag. Indien het bevoegd gezag of de inspectie dat om een speciale reden wenst, kunnen zij ook apart een gesprek voeren.

De leden van de SP-fractie constateren dat in het jaar 2008 vijftien procent van de docenten in het voortgezet onderwijs beschikten over een bevoegdheid. In de bve-sector was dat in 2009 zeventig procent. Welke rol speelt de Inspectie van het onderwijs bij het bevorderen van vakbevoegdheden voor de docenten?

De school is ervoor verantwoordelijk dat lessen gegeven worden door docenten die bevoegd zijn voor het vak dat ze geven. Zij moet ook maatregelen nemen om in principe alle lessen te laten geven door bevoegde docenten. De school is wettelijk verplicht om een overzicht te hebben van die maatregelen en de inspectie kan daarnaar vragen. In het kader van het risicogestuurd toezicht zal de inspectie met name die scholen aanspreken op de bevoegdheden van de docenten, waar daartoe aanleiding is: als de onvoldoende kwaliteit van het onderwijs mogelijk (mede) veroorzaakt wordt doordat (te)veel lessen gegeven worden door docenten die niet bevoegd zijn. De inspectie kan vervolgens afspraken maken met een school om de vakbevoegdheden te verbeteren.

In de memorie van toelichting staat dat de Inspectie van het onderwijs zich alleen uitsprekt over de kwaliteit van leraren in het algemeen. De leden van de SP-fractie vragen zich af welke criteria de Inspectie van het onderwijs hanteert bij het toezicht op de kwaliteit van docenten. Kijkt de Inspectie van het onderwijs ook naar de bevoegdheid van docenten in het toezicht? Komen daar ook cijfers over?

¹ Motie Kraneveldt-van der Veen/Dibi, Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VIII, nr. 42.

De inspectie kijkt zowel naar de formele bevoegd- en bekwaamheden, als naar de feitelijke kwaliteit die blijkt uit de kwaliteit van het lesgeven. Over het resultaat van dergelijk onderzoek rapporteert de inspectie in deelrapporten en het onderwijsverslag. Waar dat mogelijk is, doet zij dat ook met cijfers.

De leden van de SGP-fractie vragen hoever de controle op de kwaliteit van leraren voert. Zij vragen of het een toets betreft of leraren voldoen aan de wettelijke bevoegdheidseisen, dan wel dat ook aspecten als nascholing gezien worden.

De controle in de zin van «beoordeling» heeft betrekking op:

- de wettelijke benoembaarheidseisen;
- de feitelijke kwaliteit die blijkt uit de lesobservaties;
- het personeelsbeleid van een school (inclusief het nascholingsbeleid); en
- de bekwaamheidsdossiers van de leraren, inclusief de gevolgde (na)scholing.

Deze leden van de SGP-fractie willen weten of in het eerste geval een toevoeging aan de wet nodig is. Wanneer meer dan alleen wettelijk eisen gecontroleerd worden, vragen deze leden hoe het toezicht ingevuld gaat worden. Zij veronderstellen dat enkel getoetst wordt of in de inrichting van de schoolorganisatie aandacht is voor het aspect bijscholing en niet of daaraan voldoende aandacht wordt besteed. Naar de mening van deze leden is het namelijk bijzonder lastig om normen op te stellen waarin het niveau van bijscholing gevat kan worden.

In het risicogestuurde toezicht gaat het (uiteindelijk) om de kwaliteit van het onderwijs. Als die kwaliteit onvoldoende is, kan dat komen doordat de kwaliteit van de leraren onvoldoende is. Dat de kwaliteit van de leraren onvoldoende is, kan te maken hebben met onvoldoende of ontbrekende nascholing. In het risicogestuurde toezicht beoordeelt de inspectie de kwaliteit van de nascholing dus in het licht van de kwaliteit van het onderwijs. Als de inspectie een thematisch onderzoek naar de nascholing uitvoert dat in het Jaarwerkplan is afgesproken, of als nascholing een van de onderwerpen in het kader van het programmatisch handhaven is, zal de aard van de vraagstelling van die onderzoeken bepalend zijn voor de te hanteren normering.

4. Advies van de Onderwijsraad

De leden van de CDA-fractie hebben principiële bezwaren tegen een te grote concentratie van rollen bij één instantie. De Inspectie van het onderwijs heeft een handhavende rol: ze moet onderzoek doen in hoeverre onderwijsinstellingen zich houden aan de bepalingen van de wet. Als dan diezelfde instelling ook de sancties oplegt, vragen de leden zich af of dit de zuiverheid ten goede komt. Zou het niet beter zijn dat deze bevoegdheid bij de minister blijft, eventueel gemandateerd aan een andere organisatie of onderdeel van het departement dan de Inspectie van het onderwijs die de handhavende functie heeft?

In het algemeen is de essentie van toezicht te vatten in de drieslag: detectie, beoordeling en handhaving. Het opleggen van sancties is een onderdeel van de handhavende rol. Het gaat hierbij immers om het afdwingen van normconform handelen bij wijze van ultimum remedium. De toezichthouder verenigt dan ook deze drie rollen op tal van terreinen (bijv. Inspectie voor de Volksgezondheid, Voedsel en Waren Autoriteit). De regering ziet niet in waarom deze drie rollen, inclusief de handhaving, niet ook door de Inspectie van het onderwijs zouden kunnen worden vervuld.

De bestuursrechter kan uiteindelijk toetsen of dit op een correcte wijze gebeurt. Bovendien worden deze drie rollen in onderlinge samenhang en volledig onder ministeriële verantwoordelijkheid uitgeoefend zodat ook de Kamer haar controlerende functie kan uitoefenen.

Deze leden zijn niet overtuigd van de noodzaak om de Inspectie van het onderwijs het mandaat te verlenen om sanctionerend op te treden. Slagkracht is noodzakelijk, maar mag niet te koste van de zorgvuldigheid gaan, zeker niet als de sanctie het geconstateerde probleem, namelijk een gebrek aan kwaliteit, niet ter plekke oplost. Deze leden menen dat hierop een uitzondering kan worden gemaakt voor enkele administratieve bepalingen, zoals het niet tijdig aanleveren van de jaarcijfers. In alle andere gevallen zou deze sanctionerende bevoegdheid expliciet bij de minister moeten blijven (eventueel amendement).

De bevoegdheid die aan de inspectie wordt gemandateerd om bij AMvB limitatief omschreven sanctiebesluiten te nemen, vloeit voort, zoals in de MvT uitvoerig is beargumenteerd, uit de door uw Kamer gedragen wens het toezicht meer tanden te geven (verslag van het AO van 21 november 2007, Kamerstukken II 2007/08, 30 183, nr. 19). Voor een overzicht van sancties die de regering aan de inspectie wil mandateren, zij verwezen naar het antwoord op de vraag van de PvdA-fractie over de inhoud van de concept AMvB. Zoals in dat antwoord is aangegeven, zal de bevoegdheid tot het treffen van zware sancties bij niet-naleving van wettelijke voorschriften bij de minister blijven.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat in het wetsvoorstel wordt aangegeven dat pas op termijn bepaald wordt of en zo ja wanneer het behalen van de referentieniveaus moet meewegen in het oordeel van de Inspectie van het onderwijs. Hebben de leden dit juist geconstateerd?

Dat is inderdaad een juiste constatering. De leden van de PvdA-fractie refereren waarschijnlijk aan de volgende passage in de MvT op blz. 11: «De operationalisering van «minimum leerresultaten» is in het wetsvoorstel gebaseerd op de huidige beoordelingssystematiek van de inspectie.» Het eindniveau van de leerlingen in relatie tot de referentieniveaus wordt dus nog niet meegewogen in de beoordeling van de leerresultaten van basisscholen. De scholen krijgen voldoende de tijd om de referentieniveaus goed in te voeren. Op termijn wordt bepaald wanneer de behaalde resultaten in relatie tot de referentieniveaus meewegen in het inspectieoordeel over de leerresultaten van scholen. Met «het wetsvoorstel» wordt hier bedoeld de inmiddels inwerking getreden wetswijzigingen inzake goed onderwijs en goed bestuur (per 1 augustus 2010).

Deze leden vinden het uiteraard zeer te billijken om scholen de tijd te geven om de referentieniveaus in te voeren en het onderwijs hierop aan te passen, maar zij hechten er zeer aan dat de referentieniveaus uiteindelijk niet vrijblijvend worden ingevoerd. Zij menen dat de referentieniveaus wel degelijk een ijkpunt moeten zijn voor alle scholen, en dat het wenselijk is als de Inspectie van het onderwijs deze referentieniveaus ook gaat gebruiken in haar toezicht. Is de regering bereid om hiervoor alvast een voorziening in de wet op te nemen, zo vragen de leden.

Ook het kabinet is voor het gebruik van referentieniveaus bij een nieuwe werkwijze van het vaststellen en beoordelen van de leerresultaten van scholen door de inspectie. Het is echter wenselijk dit inhoudelijk pas vast te stellen, als de gevolgen en consequenties voor de onderwijspraktijk bekend zijn. Hierover zijn in het kader van het rapport Dijsselbloem ook heldere afspraken gemaakt in het parlement. De referentieniveaus taal en

rekenen zijn per 1 augustus 2010 vastgesteld (Wet op de referentieniveaus). De komende periode leren scholen om goed met deze referentieniveaus te werken. De inspectie rapporteert hierover jaarlijks in het Onderwijsverslag (Nota n.a.v. het verslag bij het wetsvoorstel referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, Kamerstukken II 2009/10, 32 290, nr. 6, pag. 2).

In het licht van de afspraken in het regeerakkoord, zal dit kabinet een landelijke, centrale eindtoets invoeren in het primair onderwijs. Deze eindtoets meet in ieder geval de vaardigheid van leerlingen in taal en rekenen. De eindtoets sluit inhoudelijk al zoveel mogelijk aan bij de referentieniveaus taal en rekenen. In de jaren na de invoering wordt deze toets doorontwikkeld, zodat deze zowel inhoudelijk als voor wat betreft de normering van de toetsscore goed aansluit bij de referentieniveaus.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven van de sancties die door de Inspectie van het onderwijs kunnen worden opgelegd. Deze leden vragen waarom de regering een onderscheid maakt tussen gehele en gedeeltelijke inhouding van de bekostiging. Zij vragen of voor een dergelijke ingrijpende beslissing niet altijd eerst een politieke afweging nodig is. Deze leden vragen of een mandaatconstructie voor zulke gevoelige beslissingen een geschikt instrument is. Ook vragen zij welke fundamentele problemen er in de huidige situatie bestaan doordat de Inspectie van het onderwijs niet over sanctiemogelijkheden bezit.

De sancties die door de minister kunnen worden gemandateerd, zijn beschreven in het concept Besluit sanctiebevoegdheden Inspectie van het onderwijs. Het gaat om het (gedeeltelijk) opschorten of (gedeeltelijk) inhouden van de bekostiging. Voor het overzicht van alle sancties, zowel sancties die aan de inspectie gemandateerd worden, als sancties die aan de minister voorbehouden blijven, zie het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA over het onderscheid tussen lichte en zware sancties, opgenomen in paragraaf 1.

Het onderscheid tussen het geheel of gedeeltelijk opschorten en inhouden wordt gemaakt ingevolge de sectorwetten. Naast die sancties zijn ook de sancties of correcties op grond van afdeling 4.2.5. tot en met Afdeling 4.2.7. van de Algemene wet bestuursrecht in het besluit opgenomen. Het betreft het lager vaststellen, wijzigen, intrekken of terugvorderen van de bekostiging. Ook correcties aan te brengen op en het in mindering brengen van bedragen op de bekostiging behoren hiertoe. Het concrete sanctiebeleid zal in een beleidsregel worden vastgelegd. Omdat de bevoegdheid tot het toepassen van sancties namens de minister wordt uitgeoefend, zal de inspectie altijd handelen binnen de door de minister vastgestelde beleidslijnen. Bovendien impliceert het mandaat dat de minister geïnformeerd wordt over de sancties die de inspectie oplegt, en dat er vooraf afstemming met de minister plaatsvindt, met name wanneer sprake is van politieke gevoeligheid. Het meer in positie brengen van de inspectie om een steviger sanctiebeleid te voeren, vindt zijn grond in het kabinetsbeleid ten aanzien van het toezicht. De inspectie zal als toezichthouder vaak als eerste constateren wanneer een wettelijk voorschrift niet door een onderwijsinstelling is nageleefd. De inspectie is daarmee in veel gevallen de meest aangewezen instantie om interventies te plegen en sanctie-instrumenten in te zetten.

Een beschrijving van de uitgangspunten die worden gehanteerd bij sanctionering, de hoogte van de sancties (of correcties) en de procedure die daarbij wordt gevolgd zal worden uitgewerkt in een beleidsregel sanctiebeleid. Het toezichttraject van de inspectie is in beginsel erop gericht om een school of instelling aan te zetten tot naleving van

(overtreden) wettelijke voorschriften. Het gaat er om dat zo snel mogelijk de rechtmatige situatie (weer) wordt gerealiseerd.

Pas als sprake is van het stelselmatig niet naleven van voorschriften die de materiële onderwijskwaliteit betreffen, komen bij wijze van ultimum remedium maatregelen zoals het geheel inhouden of stopzetten van de bekostiging aan de orde. Het spreekt voor zich dat het nemen van deze zeer ingrijpende maatregelen is voorbehouden aan de bewindspersonen. Het kenmerkende voordeel van de mandaatconstructie is dat deze geen afbreuk doet aan de ministeriële verantwoordelijkheid en de inspectie toch de nodige ruimte verschaft om, binnen de grenzen van de beoogde beleidsregel, een effectief interventiebeleid te ontwikkelen. Van een fundamenteel handhavingsprobleem zou pas sprake zijn als de minister niet over voldoende sanctiemogelijkheden zou beschikken. Dat is op dit moment niet aan de orde. In die zin kan er ook niet gezegd worden, dat het voorliggende wetsvoorstel en het concept Besluit sanctiebevoegdheden Inspectie van het onderwijs *fundamentele* problemen bij de handhaving oplossen. Wel wordt door deze regelgeving een betere formele basis geboden voor de reeds gegroeide praktijk van handhaving, waardoor de inspectie in staat gesteld wordt om slagvaardiger, sneller, effectiever en met meer autoriteit handhavend op te treden. Dat komt uiteindelijk de kwaliteit van het onderwijs ten goede.

5. Administratieve lasten

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de nieuwe taken van de Inspectie van het onderwijs met betrekking tot het financiële toezicht, maar ook die van de controle op de gastouders en de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) zich verhouden tot de beschikbare capaciteit. Kan de regering in het kader van de taakstelling van twintig procent die enkele jaren geleden aan de Inspectie van het onderwijs is opgelegd, inzichtelijk maken hoeveel mensen zich nu met welke taken bezighouden binnen de Inspectie van het onderwijs en hoeveel capaciteit opgaat aan het toezicht op het onderwijs, en hoeveel capaciteit wordt ingezet in de VVE, kinderopvang en gastouderopvang?

Fte's voor primaire activiteiten van de inspectie:

- (Risico)analyses, macrorapportages: 25 fte
- Financieel Toezicht (incl groene instellingen): 26 fte
- VVE: oplopend van 5 in 2009 tot 15 in 2013
- Toezicht peuterspeelzalen: oplopend van 2,5 in 2010 tot 4 in 2013
- Kinderopvang: 6 fte
- Primair onderwijs: 134 fte
- Expertisecentra en speciaal onderwijs: 28 fte
- Voortgezet onderwijs: 45 fte
- Hoger onderwijs: 18 fte
- Bve onderwijs en examens: 87 fte

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering inzichtelijk kan maken dat de geplande taakstelling van de Inspectie van het onderwijs van twintig procent niet ten laste zal vallen van de onderwijsgerelateerde taken van de Inspectie van het onderwijs. Zij vragen of een verdere uitbreiding van taken op het gebied van kinderopvang, VVE en peuterspeelzalen wenselijk is op het moment dat er juist een taakstelling te verwerken is.

Tesamen met de indiening van het wetsvoorstel inzake wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid (Kamerstukken I 2009/10, 31 989) heeft de ministerraad van 19 juni 2009 het noodzakelijke budget beschikbaar gesteld en de daarmee gemoeide formatie. Dit staat los van de

taakstelling: het is een structurele formatieuitbreiding die begint vanaf 2009 en dan structureel oploopt tot 2013. Voor de nieuwe taak van de inspectie om toezicht te houden op voorschoolse educatie en op het gemeentelijke toezichts- en handhavingsbeleid op het gebied van peuterspeelzalen is extra formatie geregeld. Deze formatie gaat dus niet ten koste van het toezicht op de scholen.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel B (artikel 3 WOT)

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vragen bij veranderingen in het mandaat van de Inspectie van het onderwijs. De regering stelt dat het ontnemen van rechten niet gemandateerd wordt aan de Inspectie van het onderwijs, anderzijds kunnen bekostigingssancties wel door de Inspectie van het onderwijs worden uitgevoerd. Waar legt de regering de grens in het verlenen van mandaat aan de Inspectie van het onderwijs?

Voor het antwoord op de vraag van deze leden zij verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de inhoud van de concept AMvB, opgenomen in paragraaf 1. De sancties die aan de inspectie gemandateerd kunnen worden, staan limitatief in deze AMvB beschreven. Aangezien het ontnemen van rechten in de bve-sector – met uitzondering van de daaraan voorafgaande waarschuwing – vooralsnog niet aan de inspectie wordt gemandateerd, gaat het alleen om sancties in de sfeer van bekostiging (bijv. opschorting van een deel van de bekostiging). De meer ingrijpende sancties blijven voorbehouden aan de bewindslieden zelf. Voor een nadere onderbouwing en verantwoording van de keuzes die de regering op dit punt heeft gemaakt, zij verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en de nota van toelichting bij de AMvB.

Deze leden vragen waarom de regering het noodzakelijk acht om dit mandaat bij de Inspectie van het onderwijs te leggen, vanwege het vergaande karakter van de sanctie en aangezien het om uitzonderlijke gevallen gaat.

Het ontnemen van rechten met betrekking tot de opleiding en/of de examinering in de bve-sector zal vooralsnog niet aan de inspectie worden gemandateerd. Zie hiervoor verder het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA over het onderscheid tussen lichte en zware sancties, opgenomen in paragraaf 1.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegthart