

Vergaderjaar 2001–2002

**27 783**

## **Wet op het onderwijstoezicht**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 18 oktober 2001

#### **I. ALGEMEEN**

Met grote belangstelling hebben wij kennis genomen van het verslag van de Kamer. Het is verheugend dat de leden van de fracties van de VVD, PvdA, D66 en GroenLinks daarin – in verschillende bewoordingen – steun uitspreken voor de met het wetsvoorstel nagestreefde vormgeving van een eigentijds toezicht en de explicitering van de verantwoordelijkheden van de minister en de inspectie daarbij. Verheugend is voorts dat de leden van de SGP en de ChristenUnie hebben aangegeven de doelstellingen van dit wetsvoorstel – zo niet op alle punten de uitwerking ervan – te ondersteunen en dat de leden van de CDA-fractie vaststellen dat het wetsvoorstel naar aanleiding van de adviezen van de Onderwijsraad en de Raad van State een aantal verbeteringen inhoudt.

De belangrijkste onderwerpen in het verslag zijn:

- de vrijheid van onderwijs, toegespitst op het onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en andere aspecten van kwaliteit;
- de vaststelling van de toezichtskaders en de betrokkenheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (hierna: de minister) daarbij;
- de openbaarmaking door de inspectie van haar oordelen over de kwaliteitsaspecten.

Gelet op de veelheid aan vragen en gelet op het feit dat soortgelijke vragen verspreid over het verslag aan de orde komen, is ervoor gekozen de vragen te nummeren zodat beter naar eerder gegeven antwoorden kan worden verwezen. Ondanks dat is toch in de beantwoording op sommige onderwerpen een versnipperd beeld ontstaan. Daarom wordt in deze inleiding op de belangrijkste punten in het verslag een eerste algemeen antwoord gegeven om de hoofdlijn duidelijk te maken. Vervolgens wordt verwezen naar de vragen waarbij een meer op de vraag toegespitst antwoord te vinden is. Wij zijn van mening dat dit de leesbaarheid ten goede komt.

Een van de belangrijkste thema's in het verslag van de Kamer is het voorgestelde onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en andere aspecten van kwaliteit. Vrijwel alle fractieleden hebben hun zorgen geuit dat dit onderscheid in de praktijk wellicht moeilijk te maken is. Het onderscheid is van belang in verband met het bestuurlijk natraject en de openbaarheid

van het inspectie-oordeel. Naar aanleiding van de adviezen van de Onderwijsraad en de Raad van State op dit punt is in het wetsvoorstel duidelijk onderscheid gemaakt tussen nalevingstoezicht dat zich uitsluitend richt op deugdelijkheidseisen en stimulerend toezicht dat zich ook op andere aspecten van kwaliteit richt. Ten aanzien van het stimulerend toezicht op basis van kwaliteitsaspecten is van groot belang dat kwaliteitsaspecten geen normen zijn die zich tot de scholen richten; het zijn instructies ten behoeve van het inspectietoezicht. Het is niet zo dat het voldoen aan deze aspecten (voorzover daarvan kan worden gesproken gelet op het karakter ervan) een voorwaarde voor bekostiging is. Kwaliteitsaspecten zijn dus naar hun aard geen deugdelijkheidseisen aan het uit de openbare kas bekostigde onderwijs te stellen. Het wetsvoorstel bevat daarnaast meerdere waarborgen dat de kwaliteitsaspecten evenmin materieel als deugdelijkheidseisen gaan fungeren. Een en ander is onder 1, 10 en 19 nader uiteengezet.

Een tweede belangrijk thema betreft de toezichtskaders. Verschillende fracties willen dat de minister dan wel de Kamer wordt betrokken bij de totstandkoming van de toezichtskaders. In de toezichtskaders komt de professionele onafhankelijkheid van de inspectie tot uitdrukking. Aan de inspectie is een primaire rol bij de totstandkoming toegedeeld, omdat de toezichtskaders immers een instructie vormen voor de met kwaliteitsonderzoek belaste inspectieteams. Bovendien bevordert het wetsvoorstel dat voor de toezichtskaders draagvlak bestaat onder de betrokkenen bij het onderwijs door overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen voor te schrijven. Een en ander is onder 55, 56 en 59 nader uiteengezet.

Een derde belangrijk thema is de openbaarmaking van het inspectie-oordeel. Verschillende fracties achten het wenselijk dat scholen zelf over de kwaliteit rapporteren in plaats van de inspectie. De regering deelt de wens van deze fractieleden dat scholen zelf rapport uitbrengen over de kwaliteit en vindt het daartoe van belang dat de eigen kwaliteitszorg verder wordt ontwikkeld. Dit kan echter het toezicht vanwege de overheid niet vervangen. De regering meent dat haar verantwoordelijkheid voor het toezicht op het onderwijs met zich meebrengt dat de inspectie steeds een eigen kwaliteitsoordeel geeft. Dit wetsvoorstel voorziet er wel in dat de inspectie daarvoor zoveel mogelijk gebruik maakt van de gegevens uit de eigen kwaliteitszorg van scholen. Een en ander is nader uiteengezet onder 35, 37 en 38. Daarnaast benadrukken verschillende fracties het belang van voldoende inspraak- en verweermogelijkheden voor scholen bij de openbaarmaking. Nederland kent een sluitend systeem van rechtsbescherming, zodat scholen zich altijd tot de rechter kunnen wenden. Het wetsvoorstel voorziet daarnaast in een onafhankelijke klachtprocedure en geeft waarborgen dat voorafgaand aan de openbaarmaking de school steeds wordt gehoord en haar zienswijze, ook bij de uiteindelijke publicatie, naar voren kan brengen. Een en ander is onder 29 nader uiteengezet.

Een vierde belangrijk thema betreft de frequentie van de kwaliteitsonderzoeken door de inspectie. Vrijwel alle fracties wensen dat de inspectie iedere school jaarlijks bezoekt. Volgens de regering moet de voorgestelde proportionaliteit ook in de frequentie van het toezicht tot uitdrukking komen. Dit betekent enerzijds dat de inspectie niet ieder jaar op elke school een kwaliteitsonderzoek uitvoert, maar anderzijds ook niet dat de inspectie in de tussenliggende periode geheel geen contact met de instelling onderhoudt. Ook bij de voorgestelde toezichtssystematiek zal de inspectie via zogenaamde kenniseenheden jaarlijks contact hebben met de scholen. Een en ander is onder 39 nader uiteengezet.

Een vijfde belangrijk thema is de interne kwaliteitszorg van de scholen in relatie tot het proportioneel toezicht van de inspectie. Proportioneel toezicht houdt in dat instellingen niet meer worden belast dan voor een zorgvuldige toezichtsuitoefening noodzakelijk is. In verband met de auto-

nomie van de instellingen richt de inspectie het toezicht zo in dat als een instelling die verantwoordelijkheid neemt, zij zich meer terughoudend zal opstellen. De inspectie sluit derhalve aan op de uitkomsten van de zelf-evaluatie van de instellingen. Verwezen zij naar de uiteenzetting onder 37, 38, 39.

Een zesde belangrijk thema is ten slotte de verhouding tussen dit wetsvoorstel en de verkenningen en het convenant. Ook is gevraagd naar de invulling van eerder aangekondigde voornemens om de deugdelijkheids-eisen in de sectorwetten kritisch te bezien in verband met de wens tot modernisering daarvan. Voor het antwoord op deze vragen wordt verwezen naar het antwoord bij vraag 7 in samenhang met hetgeen bij vraag 1 en 27 is opgemerkt. In hoofdlijnen komt het antwoord er op neer dat zowel de Wet op het onderwijstoezicht als het convenant en de verkenningen als een aantal concrete wetsvoorstellen en beleidsvoornemens concreet invulling geven aan de in de onderwijsbeleidsbrief Onderwijs in stelling aangekondigde sturingsfilosofie langs de lijnen van richting, ruimte en rekenschap.

## **1. Inleiding**

1. De leden van de PvdA-fractie hebben aangegeven het een goede zaak te vinden dat scholen zelf inhoud geven aan de kwaliteit van het onderwijs en verwachten dat dit de variëteit in het onderwijs ten goede komt. Deze leden trekken daarbij een parallel met recepten en gerechten, waarbij zij vinden dat de kwaliteit van het gerecht de doorslag geeft. Indien de kwaliteit van het gerecht echter telkens tekortschiet, kan het echter naar de mening van deze leden wel zinvol zijn het kookboek erbij te pakken. Zij vragen de regering of deze hun visie deelt dat de onderwijsinspectie hulp kan bieden aan de onderwijsinstellingen, die er telkens niet in slagen onderwijs van voldoende kwaliteit te realiseren, zonder dat één enkel didactisch ideaalplaatje wordt opgedrongen.

De regering deelt de visie van de PvdA-fractie dat het toezicht zo wordt ingericht dat dit de scholen de ruimte laat om hun eigen keuzen, in dialoog met de betrokkenen bij het onderwijs, te maken en dat dit variëteit in het onderwijs stimuleert.

De huidige sturingsfilosofie is erop gericht dat de overheid zich meer richt op wat instellingen bereiken en op het bieden van meer ruimte voor instellingen om zelf invulling te geven aan de kwaliteit van het onderwijs. Het toezicht van de inspectie richt zich daarbij primair op de onderwijsopbrengsten (de «wat»-vraag). Omdat het onderwijsresultaat voor een deel wordt bepaald door het onderwijsleerproces kijkt de inspectie bij de uitoefening van het stimulerend toezicht ook naar de werkwijze van de school (de «hoe»-vraag), zonder daar overigens normatieve uitspraken over te doen. Zoals de leden van de PvdA-fractie terecht opmerken is de systematiek dat indien de leerresultaten ver achterblijven bij die van vergelijkbare scholen in vergelijkbare omstandigheden, de inspectie de school kan vragen zich te verantwoorden over de gekozen werkvormen en leeractiviteiten. Ten aanzien van de «hoe»-vraag kan de inspectie zich uitsluitend in adviserende zin en in relatie tot de opbrengsten van het onderwijs uitlaten.

Het uitgangspunt van proportioneel toezicht vereist dat het inspectie-toezicht aangrijpt op de zelfevaluatie door de onderwijsinstelling. Daarbij richt de inspectie zich ook op de kwaliteitsdoelen die de instelling zichzelf heeft gesteld. Een en ander heeft tot gevolg dat de inspectie niet uitgaat van eigen ideaalplaatjes bij haar kwaliteitsbeoordeling. Om op de door de leden van de PvdA-fractie gebruikte parallel verder te gaan: de inspectie schrijft geen bepaald recept voor, maar vraagt wel naar het door de school gevolgde recept om daarover inzicht te kunnen bieden aan ouders en leerlingen (zie verder onder 5).

Het wetsvoorstel biedt een reeks waarborgen voor uitoefening van het toezicht door de inspectie in overeenstemming met bovengenoemde visie:

- a. De uitgangspunten voor het toezicht en de deugdelijkheidseisen en andere aspecten van kwaliteit worden door de wetgever vastgesteld en volgens een wettelijke procedure in overeenstemming met betrokkenen bij het onderwijs uitgewerkt.
- b. Bij het aan de onderwijsinstelling voorhouden van de spiegel met de onafhankelijke beoordeling neemt de inspectie de vrijheid van onderwijs in acht (artikel 4, eerste lid). Dit betekent dat zij door de instelling gemaakte keuzen die voortvloeien uit de identiteit, respecteert en daarover dus geen op zichzelf staand oordeel geeft (zie onder 5).
- c. De school wordt altijd in de gelegenheid gesteld haar eigen zienswijze naar voren te brengen en deze zienswijze wordt, bij verschil van mening met de inspectie, ook als aparte bijlage opgenomen in het inspectierapport (zie ook onder 29).
- d. De inspectie is verplicht om als er sprake is van niet naleving van deugdelijkheidseisen, dit ook uitdrukkelijk in haar rapportage te vermelden, zodat te allen tijde duidelijk is wanneer een school zich nog wel en wanneer niet meer binnen de wettelijke kaders beweegt.
- e. Alleen als blijkt dat een school de deugdelijkheidseisen niet naleeft, kan dit uiteindelijk leiden tot een bekostigingssanctie (zie onder 19).
- f. Daarnaast wordt er een onafhankelijke klachtadviescommissie ingesteld, deskundig in kwesties betreffende de vrijheid van onderwijs, om klachten over de inspectie te behandelen.
- g. De inspectie krijgt een zorgplicht voor de kwaliteit van de toezichts-uitoefening; zij dient kwaliteitszorg op de wijze van uitoefening van het toezicht uit te voeren. Hierin zal zij worden bijgestaan door een nog in te stellen Raad van advies.

2. De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd of de vervanging van de in het wetsvoorstel gebruikte term «kwaliteitskenmerken» door «aspecten van kwaliteit» ook verdere inhoudelijke aanpassing tot gevolg heeft. Dit is niet het geval. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is het toezicht op de naleving van deugdelijkheidseisen en het stimulerend toezicht op andere aspecten van kwaliteit meer van elkaar onderscheiden. Door gebruik van de term «andere aspecten van kwaliteit» kan beter tot uitdrukking worden gebracht dat – hoewel de eerste zich richten tot de onderwijsinstellingen en de tweede tot de inspectie – zowel de kwaliteitsaspecten als de deugdelijkheidseisen betrekking hebben op het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs (zie ook onder 10).

3. De leden van de VVD-fractie hebben hun waardering uitgesproken voor de opvatting van prof. Eijlander dat de kwaliteitsaspecten criteria zijn voor de beoordeling van het feitelijk gerealiseerde onderwijs, de realisering van de wettelijke deugdelijkheidseisen daarbij inbegrepen. Deze opvatting sluit naar het oordeel van deze leden goed aan bij het advies van de Onderwijsraad en de Raad van State en de regering. Deze leden vinden dat de wet de scholen grote vrijheid biedt om het onderwijs naar eigen inzicht in te richten. Zij achten het echter iets anders als leerresultaten (ver) achter blijven bij die van vergelijkbare scholen in vergelijkbare omstandigheden. Daarom zou, indien leerstandaarden worden ingevoerd, deze naar het oordeel van deze leden als deugdelijkheidseisen in de sectorwet dienen te worden verankerd. Zij ontvangen graag een nadere beschouwing op dit punt.

Het is verheugend dat de leden van de VVD-fractie waardering hebben voor de wijze waarop in dit wetsvoorstel de beoordelingswijze van de inspectie tot uitdrukking is gebracht. De regering deelt de opvatting van deze leden dat scholen de ruimte hebben voor eigen inrichting, maar dat voorkomen moet worden dat de nagestreefde variëteit in het onderwijs

leidt tot achterblijvende leerresultaten. Het is de bedoeling leerstandaarden op te nemen bij de nieuwe vormgeving van de kerndoelen voor het primair onderwijs (PO) en de basisvorming. De commissie Wijnen bereidt een advies over deze nieuwe vormgeving van de kerndoelen voor. Leerstandaarden zullen functioneren als deugdelijkheidseisen: zij krijgen een basis in de Wet op het primair onderwijs (WPO). Op de leerstandaarden als ook op de procedure voor normstelling van leerstandaarden (hoeveel van de volgende toetsitems moet een leerling goed beantwoorden) zal in de beleidsreactie op het advies van de commissie Wijnen worden ingegaan. Voor de basisvorming zal de herziening geschieden naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad van 16 oktober 2001.

4. De leden van de VVD-fractie hebben naar voren gebracht dat juist de nieuwe besturingswijze in het onderwijs van deregulering en autonomie-vergroting vraagt om een eigentijdse vorm van toezicht. Zij vragen de regering wel nauwlettend toe te zien op het voorkomen van pseudo-regelgeving. Zij stellen in dit verband voor om de inspectie opdracht te geven om stelselmatig alle regelgeving in de praktijk te toetsen en voorstellen te doen ter vermindering of vereenvoudiging van regelgeving en/of administratieve lasten.

De inspectie krijgt de opdracht om op voorstellen, die gevolgen hebben voor het toezicht door de inspectie, een uitvoeringstoets te verrichten. De inspectie analyseert daarbij niet alleen de effecten van de voorstellen voor de inspectieorganisatie, maar ook voor de uiteindelijke uitvoerders: de onderwijsinstellingen. De inspectie rapporteert over de effecten en administratieve belasting in het Onderwijsverslag. Een en ander zal worden vastgelegd in een nieuwe organisatieregeling voor de inspectie.

5. Volgens de leden van de VVD-fractie is de identiteit van een school ontegenzeggelijk een aspect van kwaliteit waarover scholen aan ouders verantwoording moeten afleggen. Deze leden vragen zich echter af of het mogelijk niet te ver gaat als de inspectie, vanwege het overkoepelend kwaliteitsbegrip voor nalevingstoezicht en stimulerend toezicht, de instelling zou kunnen aanspreken op hun identiteit. Zo zou de identiteit kunnen worden begrepen onder het schoolklimaat. Daarom vragen de leden van de VVD-fractie of voor het openbaar onderwijs niet een andere benaderingswijze zou moeten gelden, omdat de eisen die aan het openbaar onderwijs worden gesteld met betrekking tot toegankelijkheid, pluraliteit en benoembaarheid in de wet zijn vastgelegd.

De regering is met de leden van de VVD-fractie – en overigens ook met de leden van de fracties PvdA, D66, SP, CDA, SGP en ChristenUnie die soortgelijke zorgen hebben geuit – van mening dat de door de Grondwet toegestane beperking van de vrijheid van onderwijs door het toezicht niet verder mag gaan dan voor het doel van dat toezicht noodzakelijk is. De doelen en functies van het toezicht zijn in de nota's Variëteit en waarborg en Naar een stimulerend toezicht opnieuw geformuleerd en hebben nu hun vertaling gekregen in dit wetsvoorstel.

Met het oog op verschillende ontwikkelingen acht de regering het noodzakelijk dat de inspectie de taak krijgt naast het toezicht op de deugdelijkheidseisen ook bepaalde andere aspecten van kwaliteit in haar beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs mee te nemen. Hiervan noem ik de behoefte van ouders en leerlingen naar meer openheid over de kwaliteit van het onderwijs in brede zin en de nieuwe sturingsfilosofie van autonomie en deregulering die om een eigentijds toezicht vraagt.

De kwaliteitsaspecten dwingen niet tot het maken van *bepaalde* keuzen, maar wel tot het *motiveren* van feitelijk gemaakte keuzen als blijkt dat daarmee niet de door de instelling en belanghebbenden rond de instelling gewenste leerresultaten worden bereikt. Daarbij gaat het om resultaten met betrekking tot cognitieve kennis en vaardigheden. Ouders stellen

daarentegen – terecht – veel belang in de «meerwaarde» van een school; hun interesse gaat volgens onderzoek van de Onderwijsraad<sup>1</sup> vaker uit naar aspecten als pedagogisch-didactisch handelen en schoolklimaat dan naar de kale leerresultaatgegevens. De Onderwijsraad merkt hierover op: «Als kwaliteitskenmerken die het zwaarst wegen voor ouders en leerlingen komen, zowel uit onderzoek als uit ervaringsgegevens, allereerst de kenmerken *goede sfeer* en *schoolklimaat* naar voren. Deze kenmerken blijken door ouders als essentieel te worden aangemerkt bij de schoolkeuze. Andere belangrijke kenmerken zijn het *pedagogisch klimaat* en de *didactische werkvormen*. [...] Opbrengstgegevens komen niet duidelijk als kenmerk naar voren waar ouders veel belang aan hechten.» In het algemeen overleg van 3 oktober 2001 tussen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de minister over vroegtijdig schoolverlaten bleek dat de Kamer doordrongen is van het belang van het pedagogisch-didactisch schoolklimaat. Daarom is het van belang dat ouders en leerlingen ook over deze aspecten een dialoog met de school kunnen voeren.

Hoewel de identiteit van een school mede bepalend kan zijn voor de wijze waarop zij het schoolklimaat inricht, is dit niet het licht waarin de inspectie dit aspect moet bezien. Bij het kwaliteitsaspect schoolklimaat richt de inspectie zich blijkens de proeve van het toezichtskader dan ook meer op de veiligheid van de school, zowel in fysiek als in sociaal opzicht. Het gaat de inspectie om het gebruik van veilig materiaal, meubilair en looproutes of om het beleid van de school om pestgedrag tegen te gaan en hoe vandalisme en jeugddelinquentie worden bestreden. Aan de hand van de kwaliteitsaspecten houdt de inspectie de school slechts een spiegel voor en door openbaarmaking van haar onafhankelijke kwaliteitsoordeel bevordert zij de dialoog over de kwaliteit, zowel binnen de school als tussen de school en de belanghebbenden in de omgeving van de school. Dit is wat de regering met dit wetsvoorstel voor ogen staat. Het is dus niet zo dat de inspectie de instellingen kan aanspreken op hun identiteit. Het wetsvoorstel bevat ook verder nadere waarborgen (zie onder 1) om te zorgen dat de inspectie het toezicht dienovereenkomstig uitvoert.

Gezien het bovenstaande acht de regering het niet nodig dat er een andere benaderingswijze zou moeten gelden voor openbaar en bijzonder onderwijs. Uitgangspunt voor de toezichtssystematiek, zoals thans neergelegd in dit wetsvoorstel, is de vrijheid van onderwijs. Dat sluit ook aan bij het huidige onderwijsbeleid, dat gericht is op meer autonomie voor onderwijsinstellingen en modernisering van de regelgeving enerzijds en een meer dynamisch systeem van kwaliteitszorg met een grotere taak voor de inspectie anderzijds. Binnen de randvoorwaarde van de vrijheid van onderwijs is er geen reden om het bijzonder onderwijs anders te benaderen dan het openbaar onderwijs. Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid, bepaalt het tweede lid van artikel 23 Grondwet. Daarbij wordt wat betreft het toezicht geen onderscheid gemaakt tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Voor het bekostigd bijzonder onderwijs gelden bovendien dezelfde kwaliteitseisen als voor het openbaar onderwijs. Een verschillende benaderingswijze voor openbaar en bijzonder onderwijs zou bovendien geen recht doen aan het toegenomen belang van publieke verantwoording.

6. De leden van de VVD-fractie zijn van oordeel dat de minister een zekere verantwoordelijkheid voor het jaarwerkplan moet hebben. Zij verzoeken artikel 7 van het wetsvoorstel in die zin aan te passen dat de minister het jaarwerkplan goedkeurt en daaraan voorafgaand de Tweede Kamer de gelegenheid geeft haar wensen kenbaar te maken.

In het jaarwerkplan geeft de inspectie per onderwijssector aan op welke wijze zij voor het daaropvolgende kalenderjaar voornemens is de verschillende vormen van onderzoek in te richten. Dit wetsvoorstel is er mede op gericht de inspectie in staat te stellen als toezichthouder op professionele

<sup>1</sup> Schoolkwaliteit in beeld, 20 oktober 1999, blz. 22–25. Dit onderzoek betrof overigens vooral het primair en voortgezet onderwijs. Het kan zijn dat de informatiebehoefte van ouders en deelnemers in de BVE-sector anders ligt.

en onafhankelijke wijze op te treden. Het jaarwerkplan van de inspectie is in de ogen van de regering juist een aspect van haar handelen waarop die professionele onafhankelijkheid zich zou moeten doen gelden. Daarom is er bewust voor gekozen om de minister geen expliciete rol in het totstandkomingsproces daarvan toe te delen.

Vanuit een oogpunt van transparantie van het onderwijstoezicht is in het wetsvoorstel bepaald (artikel 7, tweede lid) dat de minister het plan aan de Staten-Generaal zendt. De inspectie blijft hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. Dat betekent in dit geval dat de minister met betrekking tot het jaarwerkplan bevoegd is aan de inspectie aanwijzingen te geven. In de nieuwe organisatieregeling voor de inspectie zal, zoals nu ook het geval is, worden bepaald dat de inspectie met de minister overleg voert over het ontwerpjaarwerkplan. De minister kan dan aangeven dat aan een specifiek onderwerp, bijvoorbeeld veiligheid op scholen, het komende jaar speciale aandacht zal moeten worden besteed, indien de inspectie dit zelf al niet op de agenda voor het komende jaar zou hebben gezet (zie artikel 14). Om deze reden acht de regering het niet noodzakelijk dat de minister aan het einde van het totstandkomingsproces nog zijn formele goedkeuring aan het jaarwerkplan verleent. Goedkeuring is immers een instrument dat juist wordt gebruikt in situaties waarin de minister geen mogelijkheid heeft om tussentijds in te grijpen, zoals in de relatie met een zelfstandig bestuursorgaan. De Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangt het jaarwerkplan nadat het is vastgesteld en kan vanzelfsprekend de verantwoordelijke minister daar op aanspreken. Formele goedkeuring zou onnodig juridiserend werken en extra administratieve lasten veroorzaken.

7. De leden van de CDA-fractie hebben geconstateerd dat de Verkenning en het met het onderwijsveld gesloten convenant van 6 juli jl. een duidelijk andere invalshoek hebben dan het nu voorliggende wetsvoorstel.

Volgens deze leden gaan de Verkenning en het convenant uit van «wat» de scholen zouden moeten doen, terwijl het wetsvoorstel zich erop richt «hoe» scholen hun onderwijs vorm moeten geven. Zij vragen de regering of deze zich dit gevoelen kan voorstellen.

De regering hecht eraan te benadrukken dat het onderhavige wetsvoorstel zich niet richt op «hoe» scholen hun onderwijs moeten vormgeven. In de beantwoording van vraag 1 wordt ingegaan op het object van toetsing door de inspectie. Ter toelichting op de samenhang tussen de verkenningen, het convenant en dit wetsvoorstel merkt de regering het volgende op. Dit wetsvoorstel vormt een eerste stap in de nieuwe sturingsfilosofie van richting, ruimte en rekenschap. Het wetsvoorstel richt zich vooral op de *rekenschap*. De verkenningen en het convenant richten zich op het creëren van *ruimte* voor scholen en op de wijze waarop daarin *richting* wordt gegeven door de overheid. Daarbij is de basisgedachte dat ruimte voor scholen ontstaat door helder te definiëren welke resultaten scholen minimaal moeten bereiken (de «wat»-vraag), maar dat de weg waarlangs scholen dat resultaat willen bereiken (de «hoe»-vraag) zoveel mogelijk vrijgelaten moet worden. Op die manier kunnen scholen zelf invulling geven aan de kwaliteit van hun onderwijs.

Complementair hieraan wordt van scholen gevraagd verantwoording af te leggen aan ouders en leerlingen én aan de overheid over het feitelijk gerealiseerde onderwijs. Vanuit de verantwoordelijkheid van de overheid om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen, ziet de inspectie toe op datgene wat scholen presteren en realiseren. De beoordeling van de inspectie richt zich dus op het feitelijk gerealiseerde onderwijs door de school (dus op het «wat»). In het kader van haar stimuleringsstaak betreft de inspectie echter ook de wijze waarop het eindresultaat wordt verkregen bij haar beoordeling, zonder daar overigens normatieve uitspraken over te doen.

De regering deelt de opvatting van de leden van CDA-fractie dan ook niet dat dit wetsvoorstel een forse stap achteruit betekent ten opzichte van de verkenningen en het convenant.

8. De leden van de SP-fractie hebben vragen gesteld bij de omgang van de media met de inspectierapporten. Zij wijzen op de vaak zeer arbitraire opzet van rangordelijsten en vragen de minister hoe hij gaat voorkomen dat de media gaan «shoppen» in onderdelen van de rapportage. Wij zijn ons ervan bewust dat het voor berichtgeving in de media vaak nodig is over te gaan tot vereenvoudiging van inspectieoordelen. Dit heeft helaas tot gevolg dat belangrijke nuancerings worden weggelaten. Daarom voorziet dit wetsvoorstel mede in een brede verspreiding van inspectierapporten (zie onder 74). De regering acht het van groot belang dat de inspectie voor iedereen inzichtelijke en heldere rapporten opstelt, die belangstellenden in de gelegenheid stellen om zelf hun mening te vormen. De school wordt daarbij altijd in de gelegenheid gesteld haar eigen zienswijze naar voren te brengen in het inspectierapport (zie onder 29).

9. De leden van de SP-fractie vragen zich af of de regering bereid is tot compensatie van de grotere administratieve last voor de scholen. De regering acht het van belang dat de administratieve lasten van de scholen zoveel mogelijk worden beperkt. Niet alleen in omvang (zie onder 4), maar ook in kosten. Zij deelt de wens van de leden van de SP-fractie – en die van de SGP-fractie die dit ook naar voren heeft gebracht – om de scholen daarvoor financieel te compenseren. De middelen voor materiële instandhouding van de scholen zijn verruimd. Scholen kunnen derhalve de extra middelen hiervoor inzetten.

10. De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn van mening dat met de introductie van kwaliteitsaspecten en toezichtskaders van de inspectie nieuwe eisen worden gesteld aan de scholen. Zij achten dit een inperking van het in het in de Grondwet vastgelegde recht op vrijheid van onderwijs, die alleen door de wetgever gesteld zou mogen worden. Volgens deze leden heeft een kwaliteitsaspect namelijk materieel hetzelfde effect als een deugdelijkheidseis.

Naar aanleiding van de adviezen van de Onderwijsraad en de Raad van State op dit punt is in het wetsvoorstel duidelijk onderscheid gemaakt tussen nalevingstoezicht dat zich uitsluitend richt op deugdelijkheidseisen en stimulerend toezicht dat zich ook op andere aspecten van kwaliteit richt. Ten aanzien van het stimulerend toezicht op basis van kwaliteitsaspecten is van belang dat kwaliteitsaspecten geen normen zijn die zich tot de scholen richten; het zijn instructies ten behoeve van het inspectie-toezicht (zie ook onder 56). Het is niet zo dat het voldoen aan deze aspecten (voorover daarvan kan worden gesproken gelet op het karakter ervan) een voorwaarde voor bekostiging is. Kwaliteitsaspecten zijn dus naar hun aard geen deugdelijkheidseisen aan het uit de openbare kas bekostigde onderwijs te stellen.

Dit wetsvoorstel beoogt de verantwoordelijkheden bij het toezicht op het onderwijs te expliciteren. Daarbij heeft de wetgever de verantwoordelijkheid voor het stellen van eisen aan de scholen – deugdelijkheidseisen of bekostigingsvoorwaarden – en voor het bepalen van de uitgangspunten van het toezicht in dit wetsvoorstel. Dit omvat een kwaliteitsbeoordeling door de inspectie van aspecten van kwaliteit die eveneens door de wetgever worden bepaald. Het wetsvoorstel bevat verschillende waarborgen om te voorkomen dat de kwaliteitsaspecten materieel hetzelfde effect zullen hebben als deugdelijkheidseisen. Hiervan noemt de regering hier (zie voor een ruimere uiteenzetting onder 1) de verplichting van de inspectie om het expliciet te vermelden als een school naar haar oordeel de deugdelijkheidseisen niet naleeft en het feit dat alleen bij niet naleving



van deugdelijkheidseisen de minister de bevoegdheid heeft een bekostigings sanctie te treffen. In de overige gevallen zal de minister zich dienen beperken tot stimulerende maatregelen en bovendien daar alleen toe overgaan als het schoolbestuur daarmee instemt (zie onder 19, voor de specifieke situatie in de BVE-sector, zie onder 17).

### *1.1 Ontwikkelingen in het toezicht op het onderwijs*

11. De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn, mede gelet op de negatieve consequenties die de openbaarmaking van inspectieoordelen kan hebben, van mening dat deze oordelen voorzover zij betrekking hebben op de kwaliteitsaspecten niet openbaar gemaakt moeten worden. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering te voldoen aan de opdracht in het regeerakkoord om het inspectietoezicht te versterken, complementair aan het versterken van de autonomie van en de publieke verantwoording door onderwijsinstellingen. Met het beschikbaar komen van voldoende betrouwbare informatie over de kwaliteit van het onderwijs in brede zin wordt tegemoet gekomen aan de steeds groeiende behoefte van ouders en leerlingen om een weloverwogen keuze te maken voor het volgen van onderwijs aan een bepaalde instelling en de instelling van hun keuze zo nodig aan te kunnen spreken op de gerealiseerde kwaliteit in het licht van de eigen behoeften. Aan de inspectie is daarbij, zoals het regeerakkoord ook voorstaat, een belangrijke rol toegekend.

De regering acht het juist dat de nieuwe vormgeving van het toezicht de instellingen aanspreekt tot het motiveren van de keuzen die zij hebben gemaakt. Zij meent dat de instellingen ook in staat zijn om op sterke wijze met de groeiende aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs om te gaan (zie ook het onder 5 gestelde).

12. De leden van de D66-fractie bezien de onafhankelijkheid van de positie van de inspectie in drie opzichten. Zij achten het van belang dat er voldoende afstand bestaat in de relatie van de inspectie ten opzichte van:

- a. de politiek verantwoordelijke,
  - b. het beleid, en
  - c. de onder toezicht staande scholen.
- a. Dit wetsvoorstel belast de inspectie met de uitoefening van het toezicht en kent haar daarbij eigen taken toe. De minister blijft echter verantwoordelijk voor het toezicht op het onderwijs. Dit betekent dat de minister bevoegd is aanwijzingen te geven voor de uitoefening van het toezicht, maar dat hij terughoudend zal omgaan met de aanwijzingsbevoegdheid. Terughoudend betekent dat er geen sprake is van voortdurende bemoeienis van de minister met het door de inspectie uitgeoefende toezicht, maar alleen in bijzondere gevallen wanneer de situatie dat vereist. Op deze wijze wordt binnen de volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht een zo groot mogelijke professionele onafhankelijkheid voor de inspectie gewaarborgd.

De leden van de D66-fractie hebben aangegeven zeer te hechten aan de onafhankelijke oordeelsvorming door de inspectie. Zij willen niet alleen dat de rapporten van de inspectie tijdig verschijnen, maar tevens dat zij inhoudelijk ongewijzigd bij de Kamer aankomen. De regering deelt de wens van deze leden dat de inspectie in professionele onafhankelijkheid tot een oordeel komt. Voor wat betreft de rapporten op stelselniveau, regelt het wetsvoorstel dat het onderwijsverslag wordt vastgesteld door de inspectie en dat de minister dit namens de regering aanbiedt aan de Staten-Generaal. De minister geeft in een afzonderlijke reactie aan welke gevolgen hij aan het deskundigheidsoordeel van de inspectie verbindt. Het deskundigheidsoordeel van de inspectie vormt samen met de bestuurlijke reactie van de minister het verslag over de staat van het onderwijs. In een nog

vast te stellen interne organisatieregeling zal worden geregeld dat de inspecteur-generaal van het onderwijs het mandaat krijgt om op verzoek van de Kamer een toelichting te geven op het onderwijsverslag. In zoverre kan de Kamer zich rechtstreeks tot de inspectie wenden met vragen. De inspectierapportages op instellingsniveau richten zich primair tot de school. Dergelijke rapportages zal de inspectie derhalve kunnen publiceren zonder ministeriële tussenkomst. De minister is voornemens daartoe in de interne organisatieregeling te bepalen dat de inspectie zelf zorgdraagt voor de voorlichting over en de publicatie van haar producten.

- b. Met betrekking tot de relatie tussen de inspectie en het beleid hebben de leden van de D66-fractie aangegeven dat zij het wenselijk achten dat de inspectie zich bezighoudt met het vaststellen van de effectiviteit van de getroffen beleidsmaatregelen op scholen. Deze leden hebben hun bezorgdheid geuit dat de inspectie tekortkomingen in dit beleid niet altijd zal melden. Er zal volgens deze leden daarom een duidelijker scheiding moeten komen tussen het beleid en de uitvoering enerzijds en het toezicht daarop anderzijds.

De aggregatie van inspectiebevindingen – over de kwaliteit van het onderwijs van onderscheiden onderwijsinstellingen – tot een landelijk totaalbeeld zal waar mogelijk gebruikt worden ten behoeve van de vaststelling van de effectiviteit van het beleid van de rijksoverheid (zie onder 47). Daarnaast kan de inspectie ingevolge artikel 14 van het wetsvoorstel ook specifiek onderzoek instellen naar de effectiviteit van bepaalde beleidsmaatregelen. Een recent voorbeeld hiervan is de evaluatie van de basisvorming in 1999 met de daaraan gekoppelde aanbevelingen van de inspectie. Op dit moment is de inspectie bezig met de evaluatie van het lerarenbeleid «Maatwerk voor morgen». De inspectie kan deze onderzoeken uit eigen beweging instellen, maar ook op verzoek. In de discussies over het jaarwerkplan van de inspectie kan daarom worden bezien welke beleidsmaatregelen op effectiviteit onderzocht moeten worden (zie ook onder 6). De Kamer kan daar uiteraard ook voorstellen voor doen. Op deze wijze kan worden ingespeeld op de actuele behoefte aan beleidsevaluatie.

Hiervoor is het nodig dat de inspectie voldoende afstand bewaart tot het overheidsbeleid. De professionele onafhankelijkheid waarmee zij op grond van dit wetsvoorstel kan opereren, waarborgt dat. Wel is het nu zo – en dat moet ook zo blijven – dat de inspectie goed contact houdt met het bestuursdepartement; teneinde op de hoogte te zijn van beleidsvoornemens en teneinde toelichting te geven op de bevindingen van de inspectie over diverse onderwerpen. De D66-fractie vraagt in dit verband in het bijzonder naar het overleg over beroepsopleidingen met ambtenaren. Artikel 5 van de WOT heeft – evenals thans artikel 5.1, derde lid, van de WEB – betrekking op uitoefening van toezicht door de onderwijsinspectie op beroepsopleidingen waar ook sprake is van een eigen verantwoordelijkheid van andere ministers, voortvloeiend uit andere wetten dan onderwijswetten. Zo zijn er bijvoorbeeld op het terrein van het ministerie van Justitie eisen gesteld aan opleidingen op het gebied van de beveiliging, op dat van Verkeer en Waterstaat aan nautische opleidingen en op dat van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan opleidingen in de gezondheidszorg. Er is overleg vereist met de betrokken departementen om afspraken te maken over de noodzaak en, in voorkomend geval, de vormgeving van het toezicht de naleving van dergelijke eisen bij beroepsopleidingen.

- c. Met betrekking tot de relatie tussen de inspectie en de scholen stellen de leden van de D66-fractie enerzijds dat de inspectie meer afstand moet nemen, met name op het punt van de kwaliteitsverbetering; er zou geen medeverantwoordelijkheid moeten ontstaan. Anderzijds willen deze leden uitdrukkelijk niet dat een andere werkwijze van de

inspectie resulteert in een situatie waarbij de inspectie slechts kritiek levert en de scholen demotiveert. Daarom willen deze leden ook weten of het gat dat ontstaat door de professionele afstand die de inspecteur dient te nemen, voldoende wordt opgevuld.

In de nieuwe sturingsfilosofie zijn scholen de eerstverantwoordelijken voor de kwaliteit en zullen dus ook kwaliteitsverbeteringen vanuit de school moeten worden geïnitieerd. Het wetsvoorstel (artikel 10, derde lid) voorziet erin dat de inspectie de school de tijd geeft om de nodige kwaliteitsverbetering te realiseren alvorens zij opnieuw de school bezoekt om te informeren naar de vorderingen daarin. De inspectie dient te waarborgen dat zij een onafhankelijke beoordeling levert. Ter wille van de kwaliteit van de beoordeling vindt deze niet plaats door een individuele inspecteur, maar door een inspectieteam. Bij de beoordeling door de inspectie worden (net als bij de zelfevaluatie van de instelling) zowel sterke als zwakke punten in het presteren en functioneren van de instelling zichtbaar. De rapportage van de inspectie bevat het overzicht van haar bevindingen op de in het toezichtskader aangegeven kwaliteitsaspecten; de rapportage beperkt zich dus niet tot alleen de zwakke punten.

De professionele afstand die de inspectie bij de kwaliteitsbeoordeling in acht dient te nemen, hoeft niet te leiden tot minder contact met de scholen. Daarvoor zullen bij de inspectie speciale kenniseenheden worden opgericht. Om de onafhankelijkheid van de beoordeling te waarborgen, wordt dit contact onderhouden door inspectie-medewerkers die niet zijn belast met toezichthoudende taken (zie onder 39).

13. De leden van de D66-fractie willen graag een toelichting op de suggestie van een nog in te stellen onafhankelijk orgaan onder leiding waarvan verbetertrajecten kunnen worden uitgevoerd.

Voor PO en VO wordt op dit moment gewerkt met de projecten QPrimair en Q5. In deze projecten wordt door organisaties voor bestuur en management en schoolleidersorganisaties gewerkt aan het versterken van integrale kwaliteitszorg op scholen voor PO en VO. Door voorlichting, scholing, ontwikkeling en implementatie van praktische instrumenten wordt de kwaliteitszorg op scholen bevorderd. Binnen QPrimair (onlangs gestart) is ook expliciete aandacht voor zwak presterende scholen. Eén van de tussenproducten in het project is een plan van aanpak voor verbetertrajecten voor zwak presterende scholen in het PO. Met QPrimair en Q5 is een duidelijke eerste stap gezet voor verbetertrajecten, waarvoor de Verkenning mogelijke verdere ontwikkelingen schetst. Overwogen wordt om bij tekortschieten van de kwaliteit op een bepaalde instelling een «brancheorganisatie» de taak te geven er zorg voor te dragen dat de kwaliteit van de betreffende instelling op orde wordt gesteld. Daartoe wordt in overleg met de besturenorganisaties verkend wat daarbij exact de taken van deze organisatie moeten zijn en welke taak en verantwoordelijkheid de minister daarbij heeft.

In de BVE-sector heeft de kwaliteit van het onderwijs steeds betrekking op de kwaliteit per opleiding. De instellingen in de BVE-sector hebben een zodanige schaalgrootte en slagkracht, dat zij in vrijwel alle gevallen zelf in staat zullen zijn om hun kwaliteit op orde te krijgen, zonder extra financiële impuls van de minister. Binnen de generieke stimuleringsgelden zowel als het lumpsum budget kan een instelling derhalve zelf prioriteiten stellen. De stimulerende maatregelen in het kader van dit wetsvoorstel zullen vooral betrekking hebben op bestuurlijk overleg en het wijzen op «good practices». Daarnaast hebben de instellingen voor subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (SLOA-instellingen) toegezegd dat waar nodig een beroep op hen kan worden gedaan om hulp te bieden aan de betreffende instellingen als zij daar behoefte aan hebben. Als een instelling dat wil, loopt dat via de gebruikelijke procedure.

14. De leden van de D66-fractie zijn benieuwd naar wat voor maatregelen onder de stimulerende maatregelen zouden kunnen worden begrepen en welk budget daarover beschikbaar wordt gesteld.

De regering stelt voorop dat de kwaliteitsverbeteringen in eerste instantie door de onderwijsinstellingen zelf worden geïnitieerd, ofwel naar aanleiding van de uitkomsten van de eigen kwaliteitszorg ofwel naar aanleiding van een inspectierapport. Indien echter uit het toezicht op de wijze waarop de instellingen de voorgenomen kwaliteitsverbeteringen realiseert (artikel 10, derde lid, van het wetsvoorstel) blijkt dat de instelling het niet op eigen kracht redt, kan de minister op advies van de inspectie maatregelen treffen om de kwaliteitsverbetering door de instelling te ondersteunen. Hieronder kan worden begrepen het voeren van bestuurlijk overleg en het wijzen op «good practices» bij andere instellingen. Daarnaast kan waar nodig een beroep worden gedaan op ondersteunende SLOA-instellingen om hulp te bieden aan de betreffende instellingen als zij daar behoefte aan hebben. De instelling heeft vaak zelf, door de uitkomsten van de eigen kwaliteitszorg en het inspectietoezicht, het beste zicht op de eigen ondersteuningsbehoefte bij de verbeteraanpak, zodat de aard van die aanpak in overleg met het bestuur zal worden bepaald. Voorbeelden hiervan zijn het stimuleren van verdere deskundigheidsbevordering bijvoorbeeld voor een schoolteam, het inwinnen van organisatorisch advies en het ontwikkelen of aanreiken van kwaliteitsinstrumenten. Op weg naar de komende kabinetsformatie zal worden gezien hoe het fonds voor de stimulerende maatregelen in de begroting kan worden ingepast.

### *1.2 Variëteit in het onderwijs*

15. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan expliciteren op welke wijze het onderhavige wetsvoorstel recht doet aan hun suggestie van een artikel 12-status voor onderwijsinstellingen. Zij willen weten of het mogelijk is om bij het management van een school die blijft falen, een curator te benoemen.

Het wetsvoorstel breidt het bestuurlijk instrumentarium van de minister uit met de mogelijkheid om stimulerende maatregelen te treffen (zie ook onder 14). De te nemen maatregelen dienen aan te sluiten bij de situatie op de school, zodat door de school ingezette verbeteringen gericht worden ondersteund. Als de kwaliteit langdurig tekortschiet en de inspectie bij het nader onderzoek heeft geconstateerd dat de oorzaak hiervan in de organisatie van de school is gelegen, ligt het in de rede dat de stimulerende maatregelen daarop zijn gericht. Indien een school dat wenselijk acht, zal er dus een interim-manager of organisatiedeskundige kunnen worden aangetrokken die de school bijstaat om hierin verbetering te brengen.

De stimulerende maatregelen kunnen echter niet dwingend worden opgelegd. In die zin verschilt het nieuwe bestuurlijke instrumentarium van de artikel 12-status op grond van de Financiële Verhoudingswet voor gemeenten. Het is echter ook mogelijk dat de minister stimulerende maatregelen neemt voor het geval dat er deugdelijkheidseisen niet zijn nageleefd. De minister kan dan in eerste instantie afzien van het nemen van bekostigingsmaatregelen op voorwaarde dat de school instemt met het nemen van andere (stimulerende) maatregelen zoals het aanstellen van een interim-manager (zie verder onder 19).

16. De leden van de VVD-fractie vragen of de inspectie in de huidige samenstelling in staat is de nieuwe toezichtsfunctie uit te oefenen en wat er is gedaan om de inspectie hierop voor te bereiden.

De verschuiving van het toezicht op de naleving van deugdelijkheidseisen naar kwaliteitsbeoordeling in bredere zin is al enkele jaren gaande. De huidige taak van de inspectie uit de sectorwetten om «bekend te blijven»

met de staat van het onderwijs, heeft de laatste 10 jaar steeds meer gewicht gekregen. Voor de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE) geldt zelfs al dat de inspectie vanuit de wettelijke voorschriften van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) de kwaliteit van het onderwijs in bredere zin beoordeelt. Dit wetsvoorstel formuleert nu voor alle sectoren expliciet de taak voor de inspectie om de kwaliteit van het onderwijs regelmatig te beoordelen. Bovendien komt er in het werk van de inspectie meer nadruk te liggen op het stimuleren van kwaliteit. Voor deze nieuwe taken zal natuurlijk voortgaande scholing nodig zijn van het personeel. Ook door te differentiëren in taken en functies kan voor een optimale personeelsinzet worden gezorgd. De inspectie zal zich in haar werkwijze de filosofie van dit wetsvoorstel steeds meer eigen maken. Op dit moment worden in overleg tussen de minister en de inspectie schattingen gemaakt van de benodigde inspectie-inzet. De uitkomst van de discussie over de frequentie van het toezicht (zie onder 39 en 95) zal daarvoor mede bepalend zijn.

### *1.3 Advies van de Onderwijsraad*

17. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan toelichten op grond van welke overwegingen het in de BVE-sector gehanteerde kwaliteitsbegrip niet op vergelijkbare wijze kan worden doorgevoerd in de andere sectoren van het onderwijs.

In het onderhavige wetsvoorstel is aangesloten bij de huidige verschillen in de kwaliteitsstelsels voor PO en VO enerzijds en de BVE-sector anderzijds. De BVE-sector heeft ingevolge artikel 1.3.6 al al langere tijd ervaring met het voeren van een actief kwaliteitsbeleid en kwaliteitsbewaking via een kwaliteitszorgsysteem. De BVE-instellingen zijn reeds sinds 1996 verplicht zorg te dragen voor regelmatige kwaliteitsbeoordeling met betrokkenheid van onafhankelijke deskundigen. Zij rapporteren hierover in een kwaliteitszorgverslag.

De kwaliteit en kwaliteitszorg is in het kwaliteitsstelsel voor de BVE-sector een direct aangrijpingspunt voor het bestuurlijk natraject. De WEB biedt namelijk de mogelijkheid om rechten te ontnemen aan een opleiding (artikel 6.1.4, eerste lid, WEB):

- a. wanneer de kwaliteit onvoldoende is geweest gedurende een reeks van jaren,
- b. wanneer er niet wordt voldaan aan bepaalde wettelijke voorschriften,
- c. wanneer de verzorging van die opleiding kennelijk niet meer doelmatig wordt geacht.

Hierbij moet goed in het oog worden gehouden dat deze sanctiemogelijkheid alleen kan worden getroffen ten aanzien van een opleiding aan een BVE-instelling. Een sanctie treft dus niet de instelling zelf, zoals in het PO en VO het geval is. Dit is een reden om dit stelsel niet zonder meer in het PO en VO toe te passen, waar een bekostigingssanctie ertoe kan leiden dat een school in zijn voortbestaan wordt bedreigd.

In de memorie van toelichting van de WEB is het kwaliteitsbegrip omschreven als «het optimaal, onder toetsing van professionele standaarden, door de instelling voldoen aan door andere partijen geformuleerde onderwijs- en vormingsbehoeften». De WEB bevat daarbij:

- een globale taakaanduiding van onderwijsinstellingen, waaronder een aanduiding van vier kwaliteitsterreinen: toegankelijkheid, kwalificering, doelmatige leerwegen en studie- en beroepskeuzevoorlichting; kernopdracht ten aanzien van het beroepsonderwijs is neergelegd in artikel 7.2.7, waarin is bepaald dat opleidingen zodanig zijn ingericht dat de deelnemers de eindtermen binnen de vastgestelde studieduur kunnen bereiken;
- een definiëring van kwaliteit in procedurele zin: de door de instelling te hanteren kwaliteitsinstrumenten waarmee ook belanghebbenden hun aanspraken op kwaliteit jegens de instellingen kracht bij kunnen zetten;

de WEB geeft tevens de vereisten waaraan deze instrumenten (zoals de onderwijs- en examenregeling, de onderwijs- en de beroepspraktijkvormingsovereenkomst) dienen te voldoen;

- de sanctiemogelijkheid van de minister: het ontnemen van rechten als de kwaliteit van een opleiding gedurende een reeks van jaren onvoldoende is geweest of niet meer wordt voldaan aan hetgeen bij of krachtens de WEB is bepaald ten aanzien van de kwaliteitszorg, het onderwijs of de examens, evenals de mogelijkheid tot het opleggen van een bekostigingssanctie in geval een instelling in strijd handelt met het bepaalde bij of krachtens de WEB.

De situatie in de BVE-sector is zodanig verschillend ten opzichte van het PO en VO dat het niet goed mogelijk is het in de BVE-sector gehanteerde kwaliteitsbegrip ook in deze sectoren toe te passen.

18. De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of de Kamer de jaarwerkplannen van de inspectie steeds zullen ontvangen voordat deze worden vastgesteld.

De regering verwijst de leden van de PvdA-fractie hiervoor naar hetgeen zij onder 6 naar voren heeft gebracht.

19. De leden van de VVD-fractie vragen de regering nog eens kort uiteen te zetten welke bestuurlijke consequenties mogelijk zijn bij het niet naleven van deugdelijkheidseisen en wat de consequenties kunnen zijn als door de inspectie wordt aangetoond dat de kwaliteit in brede zin niet aan de maat is.

Als de inspectie tekortkomingen constateert, is het in eerste instantie aan de school om de nodige verbeteringen in gang te zetten. De uitkomsten van het inspectietoezicht kunnen de school behulpzaam zijn bij de inzet van het eigen verbetertraject. De inspectie bekijkt na verloop van tijd welke kwaliteitsverbeteringen de school heeft gerealiseerd. Pas als blijkt dat de school er niet op eigen gelegenheid in slaagt om de kwaliteit op peil te brengen, kan de inspectie de minister over de situatie informeren en hem voorstellen doen voor door hem te treffen maatregelen in het kader van het bestuurlijk natraject.

De minister zal dan met gerichte maatregelen (bestuurlijk overleg of extra middelen, zie onder 14) de school in de kwaliteitsverbetering ondersteunen. Dit is zowel de aanpak bij niet naleving van de deugdelijkheidseisen als bij tekortschieten in ander opzicht. In gevallen dat de deugdelijkheidseisen niet zijn nageleefd, heeft de minister echter daarna de bevoegdheid – niet de verplichting – om in het uiterste geval – als de eerder ingezette maatregelen niet tot het gewenste resultaat hebben geleid – een bekostigingssanctie te treffen (zie ook onder 15). Deze mogelijkheid heeft hij niet als het tekortschieten andere aspecten van kwaliteit betreft. Hierbij zij overigens opgemerkt dat het bestuurlijk natraject voor de BVE-sector anders is geregeld, zoals onder 17 is uiteengezet.

Ook verschillende andere fractieleden (PvdA, D66, GroenLinks, SGP en de ChristenUnie) hebben gevraagd wanneer kwaliteitsaspecten kunnen leiden tot een bekostigingssanctie. Dit kan, gelet op het bovenstaande, alleen als daarmee tevens een deugdelijkheidseisen niet is nageleefd. De kwaliteitsaspecten zijn zeer algemeen gesteld; het betreffen gebieden van het onderwijs als bijvoorbeeld het pedagogisch klimaat en het didactisch handelen. Omdat ze zo ruim zijn geformuleerd, kan het zijn dat op sommige van die aspecten tevens deugdelijkheidseisen zijn gesteld. De deugdelijkheidseisen bestrijken echter nooit het hele gebied van het betreffende kwaliteitsaspect. De inspectie heeft in de proeve van een toezichtskader laten zien dat zij voor kwaliteitsaspecten indicatoren zal aangeven. Uit de proeve blijkt dat een bepaalde wettelijke eis of opdracht bijna altijd in verschillende kwaliteitsindicatoren tot uitdrukking komt. Als voorbeeld kan dienen de wettelijke bepaling omtrent de afstemming van het onderwijs op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen

(artikel 8, eerste lid, WPO): die komt ook tot uitdrukking in de keuzen en de spreiding van het leeraanbod; en ook in sommige indicatoren bij «pedagogisch klimaat». In de praktijk zal het dus eigenlijk nooit zo zijn, dat de inspectie op basis van een aantal observaties aangaande één indicator van een kwaliteitsaspect tot de conclusie zal komen dat niet voldaan is aan een eis van deugdelijkheid.

Het wetsvoorstel bepaalt voorts dat de inspectie het altijd in haar rapportage vermeldt als naar haar oordeel een deugdelijkheidseis niet is nageleefd. Het verheugt de regering dat de leden van zowel de VVD-fractie als de SGP-fractie zich daarover positief hebben uitgelaten.

20. De leden van de CDA-fractie hebben aangegeven dat de kwaliteitsaspecten, zoals de Onderwijsraad heeft bepleit, zouden moeten worden geformuleerd als «moderne deugdelijkheidseisen». Deze leden wijzen ter ondersteuning van hun opvatting erop dat dit voor de BVE-sector wel is gelukt.

Het onderhavige wetsvoorstel bevat voorschriften ten aanzien van het inspectietoezicht en geen voorschriften ten aanzien van onderwijsinstellingen (zie onder 10). Er is bewust van afgezien om tegelijkertijd met het in werking treden van dit wetsvoorstel in de sectorwetten nieuwe deugdelijkheidseisen ten aanzien van onderwijsinstellingen op te nemen, omdat wordt gestreefd naar vernieuwing van de bestaande deugdelijkheidseisen (zie onder 27). Bovendien is de regering van mening dat kwaliteit niet zozeer door wettelijke voorschriften vooraf wordt bepaald, maar dat dit grotendeels afhankelijk is van een goede dialoog tussen de onderwijsinstelling met de belanghebbenden rond de instelling en, complementair hieraan, met de inspectie in het kader van stimulerend toezicht. Hierbij reikt de inspectie een onafhankelijke beoordeling aan, die de instelling en belanghebbenden kunnen benutten voor verdere kwaliteitsverbetering. Het kwaliteitstelsel voor de BVE-sector is inderdaad anders ingericht dan dat voor PO en VO. Voor een uiteenzetting van dit stelsel verwijst de regering de leden van de CDA-fractie naar het onder 17 gestelde.

21. De leden van de CDA-fractie hebben aangegeven dat er een fundamenteel verschil bestaat tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Zij vragen de regering waarom er niet voor gekozen is dat verschil ook in het wetsvoorstel tot uitdrukking te brengen door bijvoorbeeld wel kwaliteitsaspecten voor openbaar onderwijs op te nemen, maar niet voor bijzonder onderwijs.

De regering verwijst de leden van de CDA-fractie naar hetgeen zij onder 5 naar voren heeft gebracht.

22. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de aspecten van kwaliteit «pedagogisch klimaat», «schoolklimaat» en het «didactisch handelen van de leraren» te veel inbreuk maken op de vrijheid van inrichting. Zij stellen voor deze kwaliteitsaspecten te schrappen en hoogstens de instellingen verantwoording te laten afleggen over de wijze waarop zijzelf invulling hebben gegeven aan deze aspecten.

Dit wetsvoorstel bevat een reeks waarborgen voor de vrijheid van onderwijs die onder 1 nogmaals op een rij zijn gezet. De regering verwijst de leden van de CDA-fractie verder naar de onder 5 gegeven argumentatie waarom deze aspecten, gelet op de informatiebehoefte van ouders en leerlingen, niet kunnen ontbreken in de kwaliteitsbeoordeling. De CDA-fractie heeft in het algemeen overleg van 3 oktober 2001 over het vroegtijdig schoolverlaten aangegeven dat zij daarbij hechten aan een beleid dat is gericht op het versterken van de band tussen school en leerling. Daarbij dient het beleid vooral gericht te zijn op het pedagogisch-didactisch schoolklimaat als een van de belangrijkste oorzaken van vroegtijdig schoolverlaten.

23. De leden van de CDA-fractie hebben aangegeven dat zij de ontwikkeling van een nieuwe deugdelijkheidseis, te weten de context of sociale omgeving van de school, voorstaan, zodat de sociaal-economische achtergrond van leerlingen kan worden meegewogen bij de beoordeling. De regering heeft onder 20 uiteengezet waarom zij er niet voor heeft gekozen om bij dit wetsvoorstel nieuwe deugdelijkheidseisen te ontwikkelen. Wel deelt de regering de opvatting dat de sociaal-economische achtergrond van leerlingen dient te worden meegewogen bij de beoordeling van de kwaliteit van onderwijsleerresultaten. Alleen zo kan immers de toegevoegde waarde van een school op een faire wijze worden vergeleken en beoordeeld.

Onder toegevoegde waarde wordt verstaan datgene wat leerlingen door middel van onderwijs op school aan kennis, vaardigheden en houdingen hebben geleerd. De inspectie doet dit door de gemiddelde leerprestaties te vergelijken van scholen die een vergelijkbare leerlingpopulatie hebben. De inspectie gaat daarbij uit van de bestaande test-, toets- en examenpraktijk.

Reeds nu beoordeelt de inspectie de opbrengsten die scholen bereiken. Dat doet zij niet op grond van de «kale» scores van leerlingen op toetsen en examens en op kwantitatieve gegevens over in-, door en uitstroom, zittenblijven en dergelijke. De gegevens over een reeks van jaren worden gerelateerd aan de sociaal-economische en etnische achtergrond van leerlingen en vervolgens bewerkt om zo indicaties te krijgen voor een faire beoordeling van de toegevoegde waarde van de school.

Zo worden bij de beoordeling van de eindresultaten van basisscholen alleen de scores van leerlingen betrokken die ten minste vijf jaar de desbetreffende basisschool hebben bezocht, omdat een individuele school alleen voor de leerprestaties van deze groep leerlingen exclusief verantwoordelijk kan worden gesteld. Leerlingen die aantoonbaar in zorgtrajecten zitten, worden niet in de inspectiebeoordeling van de eindresultaten betrokken, zodat er een gemiddeld beeld zichtbaar wordt. Bij deze leerlingen gaat de inspectie via dossieronderzoek na of de school toegevoegde waarde heeft gehad. Door de koppeling van de gegevens aan het eind en op tussenmomenten ontstaat een zo zuiver mogelijk beeld van de resultaten van de school. Vervolgens worden deze gezuiverde opbrengsten vergeleken met de opbrengsten van scholen met een vergelijkbare leerlingpopulatie. Hierdoor ontstaat een indicatie van de mate waarin de school op, onder of boven het voor deze school te verwachten leerprestatieniveau presteert.

Ten slotte worden de resultaten en de beoordeling ervan door de inspectie besproken met de school. Scholen kunnen daarbij de context van de school naar voren brengen en zo nodig in het inspectierapport op laten nemen (zie onder 29).

Het laat zich aanzien dat het aantal instrumenten waarop de inspectie zich kan baseren om de toegevoegde waarde steeds preciezer in kaart te brengen, zal toenemen. Niet alleen krijgen scholen de beschikking over steeds meer instrumenten om de opbrengsten in kaart te brengen, de invoering van het onderwijsnummer maakt het in de toekomst mogelijk het succes van schoolloopbanen van leerlingen over een langere tijd beter in kaart te brengen.

24. De leden van de D66-fractie hebben in verband met het onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en kwaliteitsaspecten gevraagd of het klopt dat het aspect schoolklimaat het enige aspect is waarop geen wetsartikelen zijn aan te wijzen waarop bekostigingssancties kunnen worden getroffen.

Bij de beantwoording van vraag 5 is aangegeven op welke wijze de inspectie kijkt naar het schoolklimaat. De inspectie dient daarbij onder andere inzicht te bieden in de wijze waarop de school omgaat met pestgedrag. Het Besluit kerndoelen primair onderwijs 1998 (bijlage, artikel 5,



onder a) bepaalt dat de school bevordert dat leerlingen respectvol met anderen omgaan. Het is dus niet zo dat op het aspect schoolklimaat in het geheel geen relevante regels zijn aan te wijzen.

De in de toelichting op de kwaliteitsaspecten opgenomen relevante deugdelijkheidseisen zijn slechts illustratief. De opsomming is niet limitatief.

25. De leden van de D66-fractie zijn benieuwd naar het antwoord op de vraag waarom het voor de BVE-sector wel is gelukt om een ruimer kwaliteitsbegrip in de sectorwet te hanteren.

De WEB is ingericht om de instellingen meer eigen beleidsruimte te geven om in interactie met belanghebbenden het onderwijs beter af te stemmen op de externe behoeften. Met maatwerk en variëteit in het onderwijs kan beter worden aangesloten op de dynamische ontwikkeling in respectievelijk de deelnemerspopulatie, het afnemend beroepenveld, het vervolgonderwijs en de samenleving in algemene zin. Zo worden deelnemers goed voorbereid op een – drievoudige – kwalificatie voor het vervolg van hun maatschappelijke loopbaan. Behalve extra ruimte geeft de WEB ook voorschriften voor de instrumentering van de kwaliteitsdialoog met belanghebbenden (bijvoorbeeld de hantering van onderwijs- en praktijkovereenkomsten), de kwaliteitszorg en de publieke verantwoording. Daarbij is er een ruimere sanctiemogelijkheid voor de minister om ook kwaliteit, evenals kwaliteitszorg en publieke verantwoording, waar nodig te kunnen afdwingen. De regering verwijst de leden van de D66-fractie voor een nadere uiteenzetting van de specifieke situatie in de BVE-sector naar het onder 17 gestelde.

26. De leden van de D66-fractie hebben voorgesteld om tegemoet te komen aan de bezwaren van de Onderwijsraad en de Raad van State door een nieuwe deugdelijkheidseis «veilig en stimulerend schoolklimaat» in de sectorwetten op te nemen.

De regering heeft onder 20 uiteengezet waarom zij er niet voor heeft gekozen om bij dit wetsvoorstel nieuwe deugdelijkheidseisen te ontwikkelen en verwijst de leden van de D66-fractie naar hetgeen zij daarbij naar voren heeft gebracht en hetgeen zij deze leden hierna onder 27 antwoordt.

27. De leden van de D66-fractie willen weten of en hoe de deugdelijkheidseisen aangepast, herijkt, dan wel geschrapt kunnen worden.

Inderdaad is de regering van mening dat de bestaande deugdelijkheidseisen grondig tegen het licht gehouden moeten worden, zodat scholen ruimte krijgen om zelf invulling te kunnen geven aan kwalitatief goed onderwijs.

Het met het onderwijsveld gesloten convenant en de brief van 5 juli 2001 getiteld «Kwaliteit aan de basis» bevatten hiervoor de aanzet. Hierin worden de contouren geschetst van een nieuw kwaliteitsstelsel voor PO en VO, langs de lijnen van richting, ruimte en rekenschap. Daarin wordt het streefbeeld geschetst van een onderwijspraktijk waarin:

- scholen ruimte hebben om met de nodige mate van variëteit onderwijs te verzorgen om alle jongeren gelijke kansen te bieden;
- de overheid richting geeft teneinde kwaliteit en toegankelijkheid te waarborgen;
- scholen in het openbaar rekenschap afleggen over het gerealiseerde onderwijs.

Er wordt op dit moment langs verschillende lijnen gewerkt aan meer ruimte voor scholen. Zo wordt onder meer beleid ontwikkeld, gericht op het creëren van meer ruimte in het curriculum in de basisvorming en de tweede fase van het VO. En in het PO wordt toegewerkt naar lump-sum financiering, waardoor scholen meer ruimte krijgen bij de inzet en besteding van middelen. Daarbij blijft de overheid wel de richting bepalen om kwaliteit en toegankelijkheid te waarborgen. Dit gebeurt door het helder

definiëren van het eindniveau van de diverse onderwijsvormen (kern-doelen) op een zodanige wijze dat het al dan niet behalen ervan goed meetbaar is (leerstandaarden, onderwijsnummer) en door het vastleggen van kwaliteitseisen voor onderwijs- en onderwijsondersteunend personeel (Wet beroepen in het onderwijs).

Daarnaast wordt nagedacht over modernisering van de deugdelijkheids-eisen, dat wil zeggen het vaststellen van kwaliteitseisen door de overheid voor de gewenste resultaten van het onderwijs die ruimte laten voor de scholen om daar zelf invulling aan te geven. Het vaststellen van algemene beginselen van onderwijskwaliteit is in dat verband in de brief «Kwaliteit aan de basis» als optie genoemd.

Onlangs is aan de minister een advies uitgebracht door prof. mr. P. H. Eijlander, hoogleraar wetgevingsvraagstukken van de KUB, waarin een mogelijke uitwerking van gemoderniseerde regelgeving voor het primair en voortgezet onderwijs wordt geschetst. Op basis van al deze aanzetten zal de de minister u binnen afzienbare tijd meer concrete voorstellen voor modernisering van deugdelijkheidseisen doen toekomen.

28. De leden van de fractie van GroenLinks hebben opgemerkt dat de argumentatie om geen kwaliteitsaspecten op te nemen voor de BVE-sector op het eerste gezicht niet consistent is. Zij vragen hoe de verschillende argumenten zich tot elkaar verhouden. De regering verwijst de leden van de fractie van GroenLinks hiervoor naar hetgeen zij onder 17 naar voren heeft gebracht.

29. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben gevraagd of de negatieve gevolgen die de openbaarmaking van een negatief inspectierapport voor een school kan hebben, het niet noodzakelijk maakt dat er een vorm van rechtsbescherming komt ingeval een school het niet eens is met het oordeel van de inspectie. Tevens vragen zij zich af of het, gelet op artikel 17, niet de voorkeur verdient om in het wetsvoorstel op te nemen dat scholen, voordat het oordeel van de inspectie gepubliceerd wordt, de mogelijkheid hebben rechtsbescherming in te roepen.

Het schoolbestuur heeft de mogelijkheid om klachten voor te leggen aan een onafhankelijke klachtadviescommissie. Het wetsvoorstel bepaalt dat deze commissie mede deskundig is op het gebied van de vrijheid van onderwijs. De klachtprocedure biedt naar de mening van de regering betere mogelijkheden om scholen de gewenste bescherming te bieden bij de openbaarmaking van het inspectieoordeel dan een rechterlijke procedure dat doet. Bij klachtbehandeling wordt er namelijk ruimer getoetst dan bij de rechter. De rechter beperkt zich tot toetsing op rechtmatigheid, terwijl bij klachtbehandeling wordt gezien of de inspectie zich jegens de school behoorlijk heeft gedragen.

Wanneer daar behoefte aan is, kan evenwel een rechterlijk oordeel over het handelen van de inspectie worden gevraagd. Ingevolge artikel 17 van het wetsvoorstel draagt de inspectie zorg voor een verantwoorde uitoefening van het toezicht. Daarmee is beoogd de burger in de gelegenheid te stellen de inspectie aan te spreken op de totale taakuitoefening door de inspectie. Het Nederlandse recht kent een sluitend systeem van rechtsbescherming. Dat betekent dat er altijd een bevoegde rechter is. Aangezien een inspectieoordeel geen besluit in de zin van de Awb is en de bestuursrechter derhalve niet bevoegd is daarover te oordelen, betekent dit dat een actie uit onrechtmatige daad zou kunnen worden ingesteld bij de civiele rechter. De rechter kan daarbij in kort geding worden verzocht de inspectie te verbieden tot publicatie van een inspectierapport over te gaan.

Het wetsvoorstel kent daarnaast verschillende waarborgen om ervoor zorg te dragen dat aan mogelijke bezwaren tegen de inhoud van het inspectierapport al in een vroeg stadium tegemoet kan worden gekomen:

a. Voordat een inspectierapport wordt vastgesteld, wordt het eerst door

de inspectie met het schoolbestuur besproken. Om ervoor zorg te dragen dat de zienswijze van het schoolbestuur onbevangen wordt gehoord, neemt aan dit gesprek tevens een inspecteur deel die niet bij de kwaliteitsbeoordeling was betrokken.

- b. Indien er na dit overleg nog meningsverschil blijkt te bestaan, wordt vanuit zorgvuldigheidsoogpunt het onderzoek op de betreffende onderdelen opnieuw verricht door andere inspecteurs.
- c. Als het opnieuw verrichte onderzoek niet tot een ander inspectieoordeel leidt, wordt de zienswijze van het schoolbestuur in een bijlage bij het inspectierapport opgenomen.

30. De leden van de SGP-fractie constateren dat er voor scholen bij een conflict met de inspectie geen sprake is van een hechte rechtsbescherming en verzoeken de regering om dit alsnog te regelen.

De regering verwijst de leden van de SGP-fractie naar hetgeen zij onder 29 naar voren heeft gebracht.

31. De leden van de SGP-fractie waarderen het heldere onderscheid dat er wordt gemaakt in de taken van de inspectie t.a.v. de deugdelijkheidseisen en de andere aspecten van kwaliteit. Zij constateren dat het in de huidige praktijk niet gebruikelijk is dat de inspectie dit onderscheid in haar rapportages doorvoert en vragen of het juist is dat deze praktijk nu wordt aangepast.

Het is verheugend dat de leden van de SGP-fractie zich waardierend uitspreken over het in het wetsvoorstel gemaakte onderscheid tussen nalevingstoezicht en stimulerend toezicht. Dit onderscheid komt volgens artikel 15, tweede lid, mede tot uiting in de inspectierapportages. Het is juist dat de inspectie op dit punt nog niet vooruitloopt op dit nieuwe beleid. De praktijk zal echter na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel dienovereenkomstig worden aangepast.

32. De leden van de SGP-fractie hebben hun zorgen geuit over de voorafschaduwende werking, zoals de Onderwijsraad dat heeft benoemd, van de kwaliteitsaspecten. Zij vragen de regering om ondubbelzinnig duidelijk te maken dat hun vrees dat er materieel geen onderscheid zal zijn tussen deugdelijkheidseisen en kwaliteitsaspecten, niet terecht is.

De regering verwijst de leden van de SGP-fractie naar hetgeen zij onder 1, 10 en 19 naar voren heeft gebracht.

33. De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat de Grondwet geen ruimte biedt voor het door de inspectie beoordelen van kwaliteitsaspecten die niet zijn opgenomen in de wet. Daarbij zijn deze leden van mening dat een aantal aspecten van kwaliteit dermate identiteitsgevoelig is dat de vrijheid van onderwijs impliceert dat de inspectie daarover geen oordeel kan uitspreken.

Dit wetsvoorstel geeft aan op welke kwaliteitsaspecten de inspectie haar kwaliteitsbeoordeling mede moet richten. De bijlage waarin de aspecten van kwaliteit zijn opgenomen maken onderdeel uit van de wet. De kwaliteitsaspecten worden derhalve, zij het niet in de sectorwetten, wel bij wet vastgesteld. Voor het overige verwijst de regering de leden van de SGP-fractie naar hetgeen zij onder 5 naar voren heeft gebracht.

34. De SGP-fractie is blij dat de aspecten van kwaliteit geen normen of criteria zijn waaraan een instelling al of niet voldoet. Zij vragen zich echter wel af in hoeverre het dan mogelijk is dat de inspectie hierover kan oordelen. Indien er wel een maatstaf wordt gehanteerd, vragen deze leden zich af wat die inhoudt.

Het is verheugend dat de leden van de SGP-fractie hun waardering uitspreken over het in dit wetsvoorstel gehanteerde onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en andere aspecten van kwaliteit. De aspecten van

kwaliteit richten zich tot met kwaliteitsonderzoek belaste inspecteurs. De toezichtskaders zullen de inspecteurs verdere instructie bieden over de wijze waarop zij de kwaliteit op deze aspecten moeten beoordelen. In de aan de Kamer gezonden proeve van een toezichtskader is dit punt beknopt aan de hand van een voorbeeld behandeld. Dat voorbeeld is beschreven in paragraaf 4.3 en gaat over de beoordeling van de indicator «leraren bevorderen dat leerlingen (of: deelnemers) actief betrokken zijn bij het leerproces». Dat is één van de indicatoren die behoren bij het aspect van kwaliteit «het pedagogisch-didactisch handelen».

Eerder in de proeve is aangegeven hoe het verband ligt tussen de aspecten van de kwaliteit en de daarbij door de inspectie onderscheiden indicatoren voor de beoordeling van deze aspecten. De indicatoren zullen als onderdeel van de toezichtskaders na overleg met de bij het onderwijs worden vastgesteld. Bij dat overleg van de afgelopen jaren over de «voorlopers» van de nieuwe toezichtskaders is in het algemeen gebleken dat er grote instemming bestond met de op dit moment in het toezicht gehanteerde indicatoren. Ook is er onderzoek uitgevoerd naar de verschillen en overeenkomsten tussen oordelen van Engelse en Nederlandse inspecteurs in het basisonderwijs en ook tussen Vlaamse en Nederlandse inspecteurs. Daaruit is gebleken dat er ook internationaal een behoorlijk grote overeenstemming bestaat over de beoordelingswijze die de inspectie voornemens is in de toezichtskaders uit te schrijven.

De gang van zaken bij de beoordeling van een school op één van de hoofdaspecten van kwaliteit is als volgt samen te vatten; daarbij illustreren we dit aan de hand van een ander voorbeeld dan in de proeve is gegeven:

- De inspectie formuleert een aantal indicatoren voor beoordeling van het betreffende aspect, bijvoorbeeld het aspect pedagogisch klimaat. Als één van de indicatoren voor beoordeling van het pedagogisch klimaat is bijvoorbeeld aangegeven dat inspecteurs moeten bezien in hoeverre leraren en leerlingen respect tonen voor meningen van anderen.
- In het toezichtskader staan voorbeelden van situaties gegeven die de toezichthoudende inspecteurs bij een onderzoek aan de school kunnen aantreffen. Voorbeelden van praktijksituaties bij de indicator uit het voorbeeld «respect tonen voor de mening van anderen» zijn op dit moment onder andere: «leraren honoreren de inbreng van leerlingen» en «leraren maken geen sekserolbevestigende opmerkingen» en «leraren stimuleren de concurrentie tussen leerlingen niet» en «leraren reageren onmiddellijk en adequaat op pestgedrag» en «leraren onthouden zich van cynisme of sarcasme».
- Bij het onderzoek op de school voert de inspectie gesprekken, observeert lessen, bekijkt materiaal en bekijkt zodoende of een in het toezichtskader beschreven praktijksituatie zich inderdaad voordoet. Voor deze beoordeling van het wel of niet in de praktijk voldoende voorkomen van de bedoelde praktijksituaties zijn op zichzelf geen normen beschikbaar in de zin van een uitgeschreven set beslisregels. Wel is en wordt er binnen de inspectie veel geïnvesteerd in training – o.a. met behulp van video-opnamen – en discussiebijeenkomsten met praktijkdeskundigen. Dit bevordert dat alle inspecteurs dezelfde waargenomen praktijk op dezelfde manier «herkennen» als een in het toezichtskader bedoelde praktijkbeschrijving. Ook doet de inspectie systematisch onderzoek naar de vraag of dezelfde inspecteur in verschillende situaties dezelfde identificatie pleegt; en of verschillende inspecteurs in dezelfde situatie tot dezelfde identificatie komen. Zo wordt voor elke praktijksituatie nagegaan of je als inspectie kunt constateren dat een betreffende praktijksituatie inderdaad zich voordoet bij de te beoordelen school.
- Vervolgens beoordeelt de inspectie of er genoeg praktijksituaties zijn waargenomen om te kunnen zeggen dat de betreffende indicator goed

of voldoende aanwezig is. Dit is wel een norm, doch geen inhoudelijke. De opsomming van praktijksituaties in het toezichtskader is namelijk niet limitatief. De proeve instrueert de toezichthoudende inspecteurs daarover op blz. 25 van de proeve als volgt: «Het is denkbaar dat een bepaalde school op basis van een eigen (levensbeschouwelijke of pedagogische) keuzen 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 keuzen dan wel gemaakt zijn; hoe die in schoolplan en schoolgids en/of andere documenten zijn verwoord; en hoe die zich in de realiteit manifesteren.»

- Vervolgens worden de aldus beoordeelde indicatoren samengenomen in een oordeel over het betreffende aspect in het algemeen (in het voorbeeld dus het pedagogisch klimaat).

Opgemerkt zij dat hier de beoordelingswijze wordt gegeven bij eigen onderzoek door de inspectie. In de voorgestelde systematiek zal het toezicht door de inspectie meer aansluiten op de eigen kwaliteitszorg door de instelling. Als de kwaliteitszorg goed loopt, kan het zijn dat de inspectie volledig gebruik kan maken van de uitkomsten daarvan zonder dat zij zelf nog (aanvullend) onderzoek hoeft te verrichten (zie onder 38). In dat geval zal het toezicht dus meer uitgaan van de kwaliteitsdoelen die de instelling zichzelf stelt.

35. De leden van de SGP-fractie zijn er voorstander van de controletaak van de inspectie te beperken tot de deugdelijkheidseisen en de andere aspecten van kwaliteit volledig te laten vallen onder de stimuleringsstaak van de inspectie. De verantwoording aan ouders over de aspecten van kwaliteit zou in dat geval via de scholen gestalte kunnen krijgen. Desgewenst zouden er nieuwe deugdelijkheidseisen aan de bestaande sectorwetten kunnen worden toegevoegd.

Het nalevingstoezicht en het stimulerend toezicht zijn naar aanleiding van de adviezen van de Onderwijsraad en de Raad van State duidelijker onderscheiden, waarvoor de leden van de SGP-fractie overigens ook hun waardering hebben uitgesproken. Met betrekking tot de kwaliteitsaspecten kan de inspectie slechts stimulerend optreden, zoals de regering heeft aangegeven onder 19. De regering verwijst daarbij naar de waarborgen die hiervoor in dit wetsvoorstel zijn gesteld en die onder 1 op een rij zijn gezet. Er is bewust voor gekozen om, in afwachting van de modernisering van de deugdelijkheidseisen (zie onder 20 en 27), nu geen nieuwe eisen voor scholen te ontwikkelen.

Wat betreft de verantwoording door scholen merkt de regering het volgende op. Sinds de Kwaliteitswet van 1998 hebben scholen de verplichting verantwoording af te leggen over de kwaliteit van het onderwijs in schoolgids en schoolplan. Voor instellingen voor BVE gebeurt dit op basis van de WEB in het kwaliteitszorgverslag. De wettelijke voorschriften bieden de scholen binnen de gegevens kaders de ruimte om eigen invulling te geven aan de verantwoording in deze documenten. De regering is er een groot voorstander van dat scholen een kwaliteitsrapport zouden publiceren met gegevens en beoordelingen van relevante aspecten van kwaliteit. Met daarin ook de vermelding van oordelen van belanghebbenden en externe deskundigen (bijvoorbeeld door een visitatiecommissie die een kwaliteitsaudit heeft uitgevoerd) en van de verbeteracties en -doelen die de school op basis van de zelfevaluatie wil realiseren.

Als uit het proportionele toezicht blijkt dat zo'n rapport een valide en betrouwbaar beeld geeft van de kwaliteit en als de ambities van de school hoog genoeg zijn, zal de inspectie volstaan met de mededeling op de inspectiesite dat het rapport van de school zelf een goed beeld geeft, waarbij vervolgens de eigen rapportage van de school wordt opgenomen.

In ieder geval blijft de inspectie – ook bij het voorgestelde proportionele toezicht dat ertoe kan leiden dat de inspectie de eigen beoordeling van de school volledig overneemt ( zie onder 38) – verantwoordelijk voor het geven van kwaliteitsbeoordelingen van het onderwijs. De publieke verantwoording door scholen kan het toezicht vanwege de overheid niet vervangen. De regering meent dat haar verantwoordelijkheid voor het toezicht op het onderwijs met zich meebrengt dat de inspectie steeds een eigen onafhankelijk kwaliteitsoordeel geeft. Daarbij moet de inspectie een garantie bieden dat alle betrokkenen bij scholen over voldoende en gelijke informatie beschikken en erop toezien dat scholen betrouwbaar en volledig rapporteren.

36. De leden van de SGP-fractie vragen of het mogelijk is dat de regering ten aanzien van de aspecten van kwaliteit die een nadere uitwerking van de deugdelijkheidseisen vormen, bekostigingssancties kan opleggen. De regering verwijst de leden van de SGP-fractie naar hetgeen zij hierover onder 19 naar voren heeft gebracht.

## **2. Kwaliteitsbeoordeling door de inspectie**

37. De leden van de CDA-fractie hebben gewezen op het risico dat het toezicht scholen zal beletten energie te steken in de eigen kwaliteitsontwikkeling, -meting en -evaluatie van scholen. Zij menen dat scholen zelf verantwoordelijk dienen te zijn voor de kwaliteitsbewaking en -verbetering en daarover zelf verantwoording moeten afleggen. De regering deelt de mening van de CDA-fractie, die overigens ook is verwoord door de leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie, dat scholen de primaire verantwoordelijkheid dragen voor de kwaliteit van het onderwijs en de verantwoording daarover. De regering is er voorstander van dat de scholen deze kwaliteitszorg zelf oppakken (zie ook onder 35). Kwaliteitszorg is daarbij een deugdelijkheidseis. De wet schrijft voor dat iedere school een systeem van kwaliteitszorg hanteert en van de organisatie en werking hiervan publieke verantwoording verstrekt in schoolplan en schoolgids (in PO en VO) danwel in het kwaliteitszorgverslag (in de BVE-sector).

Het inspectietoezicht blijkt een stimulans voor de eigen kwaliteitszorg van de instellingen; het inspectietoezicht is daar ook expliciet op gericht. Voor de onderwijsinstellingen in de onderscheiden onderwijssectoren PO, VO en BVE zijn de afgelopen jaren diverse instrumenten voor kwaliteitszorg op de markt gekomen. Het gebruik van kwaliteitszorginstrumenten neemt zichtbaar toe. Dit maakt het mogelijk dat het inspectietoezicht beter kan aansluiten op de zelfevaluatie door de instelling en de hierbij door de instelling gehanteerde instrumenten. Het afgelopen jaar heeft de inspectie bovendien in samenwerking met scholen experimenten uitgevoerd voor de aansluiting kwaliteitszorg–inspectietoezicht, waarvan aantoonbaar een stimulerende werking is uitgegaan naar de desbetreffende scholen en andere scholen enerzijds en de inspectiewerkwijze anderzijds.

In de toekomst kan dit nog meer het geval zijn. Zo beoogt dit wetsvoorstel de verdere aansluiting van het toezicht op het eigen kwaliteitsbeleid en de eigen kwaliteitszorg van de onderwijsinstelling te verbeteren. Door met het onderwijsveld op consensus gericht overleg te voeren over het toezichtskader en bovendien het onderwijsveld meer te betrekken bij het toezicht, ligt het in de verwachting dat scholen nog actiever vorm zullen gaan geven aan hun eigen kwaliteitsbeleid en -zorg. Naarmate die kwaliteitszorg beter is ontwikkeld, zal de intensiteit van het toezicht afnemen. De uitkomsten van de eigen kwaliteitszorg kunnen onder bepaalde voorwaarden door de instelling door de inspectie worden overgenomen (zie onder 38).

De regering is het met de leden van de CDA-fractie eens dat bevordering van de eigen kwaliteitszorg en publieke verantwoording door instellingen

via het toezicht van de inspectie alleen niet voldoende is. Er zijn daarnaast verschillende activiteiten die de ontwikkeling naar een volledig en adequaat functionerend kwaliteitszorgstelsel in elke onderwijsinstelling en de publieke verantwoording over de kwaliteit (szorg) en de kwaliteitsdialoog met belanghebbenden rond de onderwijsinstelling ondersteunen. Hiervoor zijn voor scholen in PO en VO aparte stimuleringsprojecten opgezet: QPrimair en Q5. De betreffende projectorganisaties stimuleren gevarieerde werkvormen (zoals bijvoorbeeld het inschakelen van visitatiecommissies door scholen). In de BVE-sector heeft de Bve Raad een handreiking kwaliteitszorg voor BVE-instellingen opgesteld, die instellingen kunnen gebruiken bij de ontwikkeling van hun kwaliteitszorgsystemen, het kwaliteitszorgbeleid en de uitvoering hiervan. Tevens is een lijst beschikbaar van deskundigen die instellingen kunnen benutten bij de samenstelling van een visitatiecommissie ten behoeve van de uitvoering van een kwaliteitsaudit.

Ondersteunende instellingen die vallen onder de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten voeren samen met regionale opleidingscentra projecten uit ter ondersteuning van de eigen kwaliteitszorg en ontwikkelen gezamenlijk overdraagbare producten, die instellingen kunnen benutten. Zo wordt bijvoorbeeld een meetinstrumentarium ontwikkeld met toetsbare prestatie-indicatoren en meetinstrumenten voor de uitvoering van meetplannen van de instellingen. Deze producten sluiten aan op zowel de onderscheiden hoofdaspecten van kwaliteit (waarop het inspectietoezicht is gericht) als de daarenboven door instellingen zelf nog meer relevant geachte kwaliteitsaspecten en -indicatoren. Er wordt dus ook aandacht besteed aan overige kwaliteitsaspecten waarop de inspectie geen oordeel verleent.

38. De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe vaak het zal voorkomen dat wordt voldaan aan de voorwaarden die artikel 11 van het wetsvoorstel stelt, zodat de resultaten van de zelfevaluatie door een school richtinggevend zijn voor het oordeel van de inspectie.

De regering streeft een goede aansluiting na van het externe inspectietoezicht (verticaal toezicht) op de zelfevaluatie door de school met – in sommige gevallen – de daarop uitgevoerde beoordeling door derden als visitatiecommissies (horizontaal toezicht). Het wetsvoorstel werkt dit uitgangspunt van proportioneel toezicht meer concreet uit door te bepalen dat het inspectietoezicht primair aangrijpt op de uitkomsten van de zelfevaluatie van de onderwijsinstelling. De eigen kwaliteitsbeoordeling van de instelling vormt het vertrekpunt voor de complementaire, onafhankelijke beoordeling door de inspectie. De inspectie kan onder voorwaarden het eigen kwaliteitsoordeel van de instelling overnemen als onafhankelijk inspectieoordeel.

De eerste voorwaarde is dat alle aspecten van kwaliteit en eisen van deugdelijkheid die de inspectie moet beoordelen ook in de zelfevaluatie aan de orde zijn gekomen. De tweede voorwaarde is dat de gegevens over kwaliteit die de school in de zelfevaluatie verstrekt, betrouwbaar moeten zijn. De inspectie toetst dit middels een steekproef. De derde voorwaarde is dat de school ambitieus genoeg is in de kwaliteitsdoelen waaraan de gerealiseerde kwaliteit wordt afgemeten om tot het eigen oordeel te komen over de vraag of verbetering moet worden nagestreefd en op welke punten dat gewenst is.

Indien een school een rapportage overlegt waaruit blijkt dat de school de feiten omtrent kwaliteit vertrouwenwekkend heeft getoetst (tweede voorwaarde) en op adequate wijze van een beoordeling heeft voorzien (derde voorwaarde) en de beoordeling van de kwaliteit compleet is (eerste voorwaarde), zal er voor de inspectie geen reden zijn aanvullend onderzoek in te stellen. In dat geval neemt de inspectie het eigen oordeel van de instelling over.

De gegevens van dit moment (zie het Onderwijsverslag over 2000 en o.a. gegevens van het Q5-project) geven aan dat er nog niet veel scholen zijn die aan de voorwaarden hiervoor voldoen. Onlangs heeft het zich echter in de BVE-sector voor het eerst voorgedaan dat een instelling over een dermate goed ontwikkeld kwaliteitszorgsysteem bleek te beschikken dat de inspectie de eigen beoordeling op alle punten kon overnemen. Gezien de grote belangstelling van scholen en de gerichte investeringen en ondersteuning (zie onder 37) verwacht de regering dat het in de komende jaren steeds vaker zal voorkomen dat de zelfevaluaties van scholen aan de in het wetsvoorstel genoemde voorwaarden zullen voldoen; of in ieder geval op het merendeel van de deugdelijkheidseisen en andere aspecten van kwaliteit waarop het toezicht is gericht.

39. De leden van de CDA-fractie vinden dat de inspectie bekend moet zijn met de scholen. Het kan niet zo zijn dat de inspectie een school jaren achtereen niet bezoekt.

De regering heeft reeds onder 37 aangegeven dat naar haar mening het toezicht, om stimulerend te werken, minder intensief moet zijn ten aanzien van scholen wiens kwaliteitszorg verder is ontwikkeld. Als het toezicht niet reageert op een goed werkend kwaliteitssysteem dat blijk geeft van goede resultaten, zou inderdaad het risico bestaan dat scholen weinig tijd steken in de ontwikkeling van de eigen kwaliteitszorg, zoals de leden van de CDA-fractie terecht hebben opgemerkt.

Het uitgangspunt van proportionaliteit werkt op meerdere punten door in de voorgenomen toezichtsuitoefening door de inspectie. Bij de intensiteit van het toezicht; de inspectie zal volstaan met globaal toezicht, zolang zij geen aanwijzingen heeft dat er sprake is van tekortkomingen. Bij de wijze van gegevensverzameling; indien de instelling zelf regelmatig de kwaliteit evalueert, zal de inspectie eigen onderzoek nalaten (zie onder 38).

De regering meent dat de proportionaliteit ook in de frequentie waarmee de inspectie kwaliteitsonderzoeken aan een instelling verricht, tot uitdrukking moet komen, ook al hebben meerdere fractieleden – naast die van het CDA ook die van VVD, D66 en PvdA – hierover hun zorgen kenbaar gemaakt. Het streven naar sterke instellingen die zelf zorgdragen en verantwoording afleggen over de kwaliteit, betekent dat als scholen er blijk van geven dit goed te doen, de rol van de inspectie kleiner wordt. Het toezicht van de inspectie zou zich naar de mening van de regering vooral moeten richten op scholen die dat nodig hebben.

Dit betekent echter niet dat de inspectie in periode dat zij geen kwaliteitsonderzoek op een school verricht, geen enkele bekendheid met het onderwijs op die school heeft. In die zin sluit de regering aan bij de door de eerder genoemde fractieleden geuite wens dat de inspectie voldoende voeling blijft houden met het onderwijs. De regering is er voorstander van dat de inspectie ook in de nieuwe toezichtssystematiek jaarlijks contact heeft met alle scholen. In de ideeën over de reorganisatie van de inspectie zullen er naast de toezichthoudende inspecteurs ook regionale kennis-eenheden worden opgericht die elke school monitoren in die zin dat minstens eenmaal per jaar gegevens van de school over resultaten, personeelwisselingen, klachtenpatroon e.d. worden gevraagd. Deze gegevens worden met gegevens uit schoolgids, schoolplan, schoolbrochures en jaarverslagen opgeslagen in het elektronische schooldossier dat nu in ontwikkeling is. Daarnaast zullen deze gegevens ook worden gebruikt voor de kwaliteitskaart voor VO. Er wordt momenteel bezien of voor PO en BVE op soortgelijke wijze informatie beschikbaar kan worden gesteld.

Op signalering van de kenniseenheid kan de toezichtseenheid een incidenteel onderzoek op grond van artikel 14 van dit wetsvoorstel instellen, bijvoorbeeld bij snelle terugloop van het aantal leerlingen of bij een kennelijk groot aantal klachten. Tevens voert de inspectie jaarlijks ook steekproefsgewijs onderzoeken uit ten behoeve van haar rapportage in



het onderwijsverslag. De informatie van de kenniseenheid zal ook worden gebruikt om te bekijken op welke punten in ieder geval zal moeten worden ingegaan bij het eerstvolgende kwaliteitsonderzoek.

40. De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of de regering kan toezeggen dat de inspectie een toegankelijk en menselijk gezicht heeft, mogelijk door aanstelling van contactinspecteurs voor de scholen. De regering deelt de opvatting van deze leden – die ook de leden van de D66-fractie, de PvdA-fractie en de VVD-fractie naar voren hebben gebracht – dat de inspectie voor scholen toegankelijk dient te zijn. Er zullen kennis-eenheden bij de inspectie worden ingericht die het contact met de scholen zullen onderhouden (zie onder 39).

41. De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of het wetsvoorstel uitvoerbaar is met de hiervoor gereserveerde middelen. Daarnaast hebben zij geïnformeerd naar de consequenties van de bestandopname voor de invoering van het wetsvoorstel. Voor de eerste vraag verwijst de regering deze leden naar hetgeen zij heeft opgemerkt onder 16 en 95. Conform de toezegging van de minister wordt de bestandsopname in alle sectoren voor het begin van het schooljaar 2002–2003 afgerond.

42. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het niet wenselijk is dat de inspectie in specifieke gevallen ook gemeenten kan aanspreken als deze aantoonbaar hun verplichtingen niet nakomen. De inspectie voert als onderdeel van haar taken ook overleg met de besturen van gemeente en provincie (artikel 3, tweede lid, onder b). De kwaliteitsbeoordeling en de eventueel daaraan verbonden stimulerende maatregelen (zie onder 14) zijn echter uitsluitend gericht op de onderwijsinstellingen.

43. De leden van de D66-fractie vragen zich af of het proportioneel toezicht inhoudt dat het feitelijke toezicht ter plekke wordt verminderd. De regering verwijst de leden naar hetgeen zij hierover onder 39 heeft opgemerkt.

### *2.1 Grondwettelijk kader*

44. De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op de volgende stelling: het gekunstelde onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en andere aspecten van kwaliteit zal leiden tot een vervaging van het grondwettelijk kader inzake onderwijs. De vormgeving van het toezicht past binnen het grondwettelijk kader, zoals hierna onder 46 op een meer specifieke vraag van de ChristenUnie is aangegeven. Het nalevingstoezicht op deugdelijkheidseisen en het stimulerend toezicht ten aanzien van andere aspecten van kwaliteit zijn naar aanleiding van de adviezen van de Onderwijsraad en de Raad van State scherper onderscheiden. De regering verwijst de leden van de CDA-fractie daarvoor naar hetgeen zij onder 10 en 19 naar voren heeft gebracht. Vanuit de informatiebehoefte van ouders is ervoor gekozen de inspectie de opdracht te geven de kwaliteit van het onderwijs in brede zin te beoordelen. Voor een nadere uiteenzetting van deze overwegingen verwijst de regering naar het onder 5 en 11 gestelde. Het wetsvoorstel bevat daarnaast meerdere bepalingen die een extra waarborg bieden voor de vrijheid van onderwijs. Deze zijn onder 1 nog eens op een rij gezet.

45. De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe het onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en andere aspecten van kwaliteit zich verhoudt tot artikel 23 Grondwet. Zij willen weten of het onderscheid wel

zo waterdicht is en of de kwaliteitsaspecten in feite niet toch deugdelijkheidseisen zijn.

De vormgeving van het toezicht is in overeenstemming met artikel 23 Grondwet, zoals hierna onder 46 op een meer specifieke vraag van de ChristenUnie is aangegeven. Het nalevingstoezicht op deugdelijkheidseisen en het stimulerend toezicht ten aanzien van andere aspecten van kwaliteit zijn naar aanleiding van de adviezen van de Onderwijsraad en de Raad van State scherper onderscheiden. De regering verwijst de leden van de fractie van GroenLinks daarvoor naar hetgeen zij onder 10 en 19 naar voren heeft gebracht. Vanuit de informatiebehoefte van ouders is ervoor gekozen de inspectie de opdracht te geven de kwaliteit van het onderwijs in brede zin te beoordelen. Voor een nadere uiteenzetting van deze overwegingen verwijst de regering naar het onder 5 en 11 gestelde. Het wetsvoorstel bevat daarnaast meerdere bepalingen die een extra waarborg bieden voor de vrijheid van onderwijs. Deze zijn onder 1 nog eens op een rij gezet.

46. De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn van mening dat het vijfde en zesde lid van artikel 23 Grondwet het toezicht op het bekostigd onderwijs begrenzen. Zij vragen de regering een reactie op deze bevinding te geven.

Het tweede lid van artikel 23 Grondwet, dat dateert uit 1848, betreft het klassieke vrijheidsrecht, de vrijheid van onderwijs. Het erkent het recht om leerlingen volgens de eigen godsdienst of levensovertuiging te (laten) onderwijzen. De Grondwet stelt in hetzelfde lid dat deze vrijheid zijn beperking kent in het toezicht van de overheid.

Het vijfde en zesde lid van artikel 23 betreffen de bescherming van de vrijheid van richting bij de financiële gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs en zijn in 1917 aan het Grondwetsartikel toegevoegd. Scholen voor bijzonder onderwijs hebben sinds opname van deze bepalingen, evenals openbare scholen, recht op bekostiging door de overheid. Om te waarborgen dat de bekostiging enerzijds goed zou worden besteed en anderzijds geen middel zou worden voor de overheid om een te grote invloed te doen gelden op het bijzonder onderwijs, is daarbij bepaald dat eisen van deugdelijkheid aan het bekostigde onderwijs te stellen bij de wet worden geregeld met inachtneming van de vrijheid van richting. Uit het systeem van de Grondwet volgt, gelet op het bovenstaande, niet dat het toezicht van de overheid alleen betrekking kan hebben op deugdelijkheidseisen. De inspectie van het onderwijs heeft sinds haar bestaan dan ook andere taken uitgeoefend naast het nalevingstoezicht. Van oudsher is het tevens haar taak om bekend te blijven met de toestand van het onderwijs door schoolbezoeken en de ontwikkeling van het onderwijs te bevorderen. Dit neemt niet weg dat de regering met de leden van de ChristenUnie van mening is dat de door de Grondwet toegestane beperking van de vrijheid van onderwijs door het toezicht niet verder mag gaan dan voor het doel van dat toezicht noodzakelijk is. Zij verwijst deze leden verder naar hetgeen zij daarover onder 5 heeft opgemerkt.

47. De leden van de PvdA-fractie menen dat men de kwaliteit van het onderwijs breder dient op te vatten. Zij vragen de regering naar de meetbaarheid van het pedagogisch klimaat en van de effectiviteit van beleid om dat te verbeteren.

Het is verheugend dat de leden van de PvdA-fractie instemmen met het voorstel de inspectie opdracht te geven de kwaliteit van het onderwijs in brede zin te beoordelen. Voor de meetbaarheid van het pedagogisch klimaat verwijst de regering de leden van de PvdA-fractie naar hetgeen zij onder 34 naar voren heeft gebracht. Met betrekking tot de effectiviteit van het beleid gericht op het verbeteren van het pedagogisch klimaat merkt zij het volgende op. Door aggregatie van de inspectiebeoordelingen over scholen op landelijk vlak in het jaarlijkse Onderwijsverslag kan de

inspectie laten zien of er op nationale schaal verbetering optreedt op bepaalde punten; ook op het terrein van het pedagogisch klimaat. In het met de Kamer besproken onderwijsverslag over het jaar 2000 zijn van die werkwijze voorbeelden te vinden. En door verbinding van deze gegevens met op nationale schaal ingezet beleid (bijvoorbeeld over het tegengaan van pesten op school) kan door beleidsevaluatoren een evaluatie van de effectiviteit van landelijk beleid worden gedaan. Waarbij het altijd moeilijk is eventuele positieve wijzigingen toe te schrijven aan de beleidsinterventies, aangezien er altijd vele variabelen een rol spelen.

48. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering te preciseren aan welke aspecten van kwaliteit zij een bekostigingssanctie willen verbinden en welke overwegingen daaraan ten grondslag liggen. De regering verwijst de leden van de PvdA-fractie naar hetgeen zij daarover onder 19 heeft opgemerkt.

49. De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering de beoordeling van kwaliteit in bredere zin verenigt met de vrijheid van onderwijs. De voorgestelde kwaliteitsbeoordeling door de inspectie is verenigbaar met de vrijheid van onderwijs, zoals hiervoor onder 46 is aangegeven. Het nalevingstoezicht op deugdelijkheidseisen en het stimulerend toezicht ten aanzien van andere aspecten van kwaliteit zijn naar aanleiding van de adviezen van de Onderwijsraad en de Raad van State scherper onderscheiden. De regering verwijst de leden van de SGP-fractie daarvoor naar hetgeen zij onder 10 en 19 naar voren heeft gebracht. Vanuit de informatiebehoefte van ouders is ervoor gekozen de inspectie de opdracht te geven de kwaliteit van het onderwijs in brede zin te beoordelen. Voor een nadere uiteenzetting van deze overwegingen verwijst de regering naar het onder 5 en 11 gestelde. Het wetsvoorstel bevat daarnaast meerdere bepalingen die een extra waarborg bieden voor de vrijheid van onderwijs. Deze zijn onder 1 nog eens op een rij gezet.

50. De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering zal voorkomen dat steeds andere regeringen hun eigen aspecten van kwaliteit zullen formuleren. De aspecten van kwaliteit zijn opgenomen in een bijlage bij de wet. Deze bijlage maakt onderdeel uit van de wet. Dit betekent dat er een wetswijziging nodig is om de kwaliteitsaspecten anders te formuleren. Het parlement kan als medewetgever zorgen voor continuïteit en te snelle wijzigingen voorkomen.

51. De leden van de SP-fractie hebben aangegeven dat de school zelf – en niet de overheid – verantwoordelijkheid zou moeten afleggen aan zijn omgeving. Zij vragen de regering of zij het eens zijn met de stelling dat de nieuwe regeling een andere omgang met de vrijheid van onderwijs impliceert.

De regering is het eens met de stelling van de leden van de SP-fractie dat de scholen zelf verantwoording moeten afleggen aan hun omgeving via hun interne kwaliteitszorg. Dat wordt gestimuleerd door het proportioneel toezicht. De regering is echter van mening dat de publieke verantwoording door de school nooit het toezicht vanwege de overheid kan vervangen. Zij wijst voor een nadere uiteenzetting van dit standpunt naar het onder 35 gestelde. De vormgeving van het toezicht impliceert geen andere omgang met de vrijheid van onderwijs, zoals hiervoor onder 46 is aangegeven. Het nalevingstoezicht op deugdelijkheidseisen en het stimulerend toezicht ten aanzien van andere aspecten van kwaliteit zijn naar aanleiding van de adviezen van de Onderwijsraad en de Raad van State scherper onderscheiden. De regering verwijst de leden van de SP-fractie daarvoor naar hetgeen zij onder 10 en 19 naar voren heeft gebracht. Vanuit de informatiebehoefte van ouders is ervoor gekozen de inspectie

de opdracht te geven de kwaliteit van het onderwijs in brede zin te beoordelen. Voor een nadere uiteenzetting van deze overwegingen verwijst de regering naar het onder 5 en 11 gestelde. Het wetsvoorstel bevat daarnaast meerdere bepalingen die een extra waarborg bieden voor de vrijheid van onderwijs. Deze zijn onder 1 nog eens op een rij gezet.

52. De leden van de SP-fractie hebben aangegeven een onderwijssysteem te prefereren waarbij alle scholen volledig publiek gefinancierde instellingen zijn die zelf rapporteren aan betrokkenen. Om de concurrentie in het nu voorgestelde systeem te beperken, zou het voorstel van de Raad van State gevolgd kunnen worden om het oordeel van de inspectie niet tot individuele scholen herleidbaar te maken.

De kwaliteitsbeoordeling door de inspectie is mede gericht op het voor ouders en leerlingen inzichtelijk maken van de kwaliteit van het onderwijs van «hun» school. Voor een nadere uiteenzetting van deze doelstelling verwijst de regering naar hetgeen zij onder 5 naar voren heeft gebracht. Indien de oordelen van de inspectie niet tot de school herleidbaar zouden zijn, zou daarmee een essentieel onderdeel van dit wetsvoorstel komen te vervallen. De regering deelt de opvatting van de leden van de SP-fractie dat scholen zelf de dialoog met hun opgeving gaande moeten houden door aan betrokkenen te rapporteren. De regering meent echter dat daarnaast de overheid de verantwoordelijkheid draagt voor het toezicht op het onderwijs en onafhankelijke rapportage door de inspectie (zie onder 35).

53. De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen dat het belang van het vertrouwen van de samenleving in de onafhankelijkheid van het toezicht ervoor pleit dat het stellen van regels aan scholen niet bij de inspectie wordt ondergebracht.

De regering deelt de opvatting van de leden van de ChristenUnie dat het stellen van regels aan scholen niet toekomt aan de dienst die belast is met het toezicht op die regels. Dit wetsvoorstel beoogt de verantwoordelijkheden bij het toezicht op het onderwijs te expliciteren. Alleen in de sectorwetten worden eisen aan scholen gesteld. De inspectie stelt geen eisen aan scholen, maar expliciteert in haar toezichtskaders de eigen werkwijze. Bij het vaststellen van die werkwijze moet de inspectie zich richten op de kwaliteitsaspecten die worden vastgesteld als bijlage bij dit wetsvoorstel. De minister ziet erop toe dat de inspectie daarbij binnen de daarvoor gestelde wettelijke kaders blijft. De regering verwijst deze leden verder naar hetgeen zij daarover onder 1, 5, 10, 19 en 55 naar voren heeft gebracht.

### *2.3 Het toezichtskader*

54. De leden van de PvdA-fractie vragen uitleg over de wijze van normering van de aspecten van kwaliteit in de proeve van het toezichtskader. Tevens willen zij weten op welke wijze recht zal worden gedaan aan de toegevoegde waarde van het onderwijs.

De regering verwijst de leden van de PvdA-fractie naar hetgeen zij hierover onder respectievelijk 34 en 23 naar voren heeft gebracht.

55. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de eindverantwoordelijkheid van de minister zich verhoudt met de bevoegdheid van de inspectie om het toezichtskader vast te stellen. Zij vragen zich af of het niet beter zou zijn dat de minister het toezichtskader uiteindelijk goedkeurt.

Dit wetsvoorstel is er mede op gericht de inspectie in staat te stellen als toezichthouder op professionele en onafhankelijke wijze op te treden. De werkwijze van de inspectie bij kwaliteitsonderzoeken is in de ogen van de regering juist een aspect van haar handelen waarop die professionele onafhankelijkheid zich zou moeten doen gelden. Daarom is er bewust voor gekozen om de beleidsinvloed op het toezichtskader zoveel mogelijk

te beperken en de minister geen expliciete rol in het totstandkomingsproces toe te delen. Daarmee komt de inspectie overigens geen dubbele taak toe (zie ook onder 53). De uitgangspunten van het toezicht en de deugdelijkheidseisen zijn respectievelijk via dit wetsvoorstel en de sectorwetten door de wetgever bepaald. De inspectie dient er daarbij wel voor te zorgen dat zij binnen deze wettelijke kaders op transparante wijze invulling geeft aan haar werkzaamheden. Dit wetsvoorstel draagt de inspectie daarom op haar werkwijze neer te leggen in een voor een ieder kenbaar toezichtskader.

De regering hecht er daarbij grote waarde aan dat er voor het toezichtskader onder betrokkenen een groot draagvlak bestaat. Dit wetsvoorstel bepaalt daartoe dat de toezichtskaders het resultaat moeten zijn van een proces waarin de inspectie samen met vertegenwoordigers van de scholen en hun omgeving overleg heeft gevoerd over de werkwijze die de inspectie bij kwaliteitsonderzoeken zal hanteren.

Wanneer de situatie dat vereist, kan de minister via aanwijzingen aan de inspectie te allen tijde ingrijpen in zowel het totstandkomingsproces als de inhoud van het toezichtskader. Om deze reden acht de regering het niet noodzakelijk dat de minister aan het einde van het totstandkomingsproces nog zijn formele goedkeuring aan het toezichtskader verleent. Goedkeuring is immers een instrument dat juist wordt gebruikt in situaties waarin de minister geen mogelijkheid heeft om tussentijds in te grijpen, namelijk in de relatie met een zelfstandig bestuursorgaan.

De regering verwijst deze leden voor een meer algemene uiteenzetting van de verhouding van de verantwoordelijkheden tussen minister en inspectie naar hetgeen zij daarover onder 12 naar voren heeft gebracht.

56. De leden van de VVD-fractie vernemen graag of de proeve van een toezichtskader in overeenstemming is met de opvatting van de minister dat de werkwijze van de inspectie consistent, transparant, controleerbaar en bediscussieerbaar moet zijn. Zij vragen of de regering kan instemmen met de voorliggende proeve en of de minister het zijn bevoegdheid acht om daarin gewenste veranderingen door te voeren.

In de proeve van een toezichtskader komt duidelijk tot uitdrukking dat dit kader bedoeld is om de werkwijze van de inspectie te bepalen en dat het geen eisen aan de instellingen behelst. De inspectie is goed geslaagd in haar opzet om haar werkwijze voor een ieder transparant te maken. De proeve biedt vertrouwen dat de ontwerp-toezichtskaders die de inspectie aan de betrokkenen bij het onderwijs zal voorleggen tot een constructieve discussie over het door de inspectie uit te voeren kwaliteitsonderzoek zal leiden. De doelgroep van de na overleg vast te stellen toezichtskaders zijn de met kwaliteitsonderzoeken belaste inspectieteams. Voor hen zullen deze toezichtskaders als een instructie fungeren. Wij verwachten dat het gebruik van dergelijke kaders door de inspectie de consistentie van de werkwijze bij kwaliteitsonderzoeken ten goede zal komen. Om dit verder te bevorderen zouden de uiteindelijk vast te stellen toezichtskaders zich naar de mening van de regering nadrukkelijker tot de inspectieteams moeten richten. Het wordt in ieder geval voor de scholen mogelijk om de wijze waarop de inspectie het kwaliteitsonderzoek in de praktijk verricht, te toetsen aan de uitgangspunten van de toezichtskaders. De toezichtskaders bieden in die zin de scholen een instrument om te controleren of de inspectie letterlijk binnen haar boekje blijft.

De minister heeft de verantwoordelijkheid en de bevoegdheid om te zorgen dat de inspectie het toezicht binnen de wettelijke kaders uitoefent. Daartoe kan hij de inspectie aanwijzingen geven, ook ten aanzien van de toezichtskaders (zie onder 55). Verschillende fractieleden hebben erop gewezen dat de voorliggende proeve op punten afwijkt van de kwaliteitsaspecten die in het wetsvoorstel zijn neergelegd. Bij de verdere uitwerking van de toezichtskaders zullen die in overeenstemming met het wetsvoorstel worden gebracht.

57. De leden van de VVD-fractie vragen of onder een aspect van kwaliteit ook «aansluiting» (bij de voorafgaande educatieve voorzieningen, het vervolgonderwijs, het niveau van de leerlingen en bij de wensen van de arbeidsmarkt) begrepen kan worden.

Bij de beoordeling aan de hand van de aspecten van kwaliteit kijkt de inspectie ook naar de aansluiting van het onderwijs. In de kwaliteitsaspecten voor PO en VO is dit volgens de memorie van toelichting ondergebracht bij het kwaliteitsaspect «opbrengsten» waar het gaat om de aansluiting aan de uitgangskant (dus richting vervolgonderwijs) en bij het kwaliteitsaspect «leerstofaanbod» waar het gaat om de aansluiting bij de ingangskant (dus uit voorafgaand onderwijs, maar ook aansluiting bij individuele kenmerken van leerlingen).

In de BVE-sector is «aansluiting» op verschillende manieren te begrijpen onder aspecten van kwaliteit. In algemene zin is het begrip aansluiting direct gerelateerd aan het kwaliteitsbegrip: het optimaal voldoen aan door andere partijen geformuleerde onderwijs- en vormingsbehoeften (zie onder 17). Daaronder horen ook de aansluiting op voorafgaande educatieve voorzieningen en vervolgonderwijs enerzijds en de aansluiting bij de wensen van de arbeidsmarkt anderzijds. Meer specifiek, als het gaat om aansluiting bij het niveau van de leerling is er de opdracht tot doelmatigheid van leerwegen en het zodanig inrichten van de opleiding dat de eindtermen binnen de vastgestelde studieduur bereikt kunnen worden. Het inspectietoezicht zal hier dan ook betrekking op hebben.

58. De leden van de CDA-fractie vragen wat de verklaring is voor de verschillen in omschrijvingen en definities van de aspecten van kwaliteit in het wetsvoorstel, de eerdere toetsingskaders en de proeve van het toezichtskader.

De eerder ontwikkelde toetsingskaders zullen met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel verdwijnen. De inspectie zal haar werkwijze immers volgens de in dit wetsvoorstel neergelegde uitgangspunten in moeten richten. Om de Kamer indruk te geven van haar voorgenomen werkwijze, heeft de inspectie een proeve van een toezichtskader opgesteld, zoals dat er in de nieuwe toezichtssystematiek uit zal kunnen zien.

Het wetsvoorstel geeft de inspectie de opdracht om na overleg met de betrokkenen bij het onderwijs de uiteindelijke toezichtskaders vast te stellen, waarbij zij streeft naar het bereiken van consensus. Zoals de regering al onder 12 heeft aangegeven past het bij het streven naar een professioneel onafhankelijke inspectie dat de minister zich terughoudend opstelt ten aanzien van producten van de inspectie. Dit geldt zeker voor producten die in dialoog met vertegenwoordigers van de scholen en hun omgeving tot stand zijn gekomen. De minister hecht er daarom waarde aan om de afloop van die dialoog met de vertegenwoordigers van het onderwijs en andere belanghebbenden af te wachten alvorens een definitief oordeel over het toezichtskader te geven. Dit neemt niet weg dat het de verantwoordelijkheid van de minister is om erop toe te zien dat de inspectie het toezicht uitoefent binnen de kaders die in dit wetsvoorstel zijn neergelegd.

Wij zijn de leden van de CDA-fractie – en die van D66 en SGP die soortgelijke opmerkingen hebben gemaakt – erkentelijk dat zij erop hebben gewezen dat de voorliggende proeve op punten afwijkt van hetgeen in het wetsvoorstel is neergelegd. Bij de verdere uitwerking van de toezichtskaders zullen die in overeenstemming met het wetsvoorstel worden gebracht.

59. De leden van de D66-fractie willen weten in hoeverre de Kamer betrokken wordt bij de vraag welke informatie nodig is voor de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs. Zij vinden bovendien dat degene die het toezichtskader vaststelt niet dezelfde moet zijn als degene die het hanteert.

De wetgever stelt de deugdelijkheidseisen en de andere aspecten van kwaliteit waarop de inspectie haar beoordeling richt vast. Daarmee bepaalt de Kamer mede welke informatie nodig is voor de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs. Gelet op het feit dat ook nu een proeve van een toezichtskader ter bespreking voorligt, hecht de regering eraan dat de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal steeds inzicht hebben in de wijze waarop de inspectie binnen de wettelijke kaders concreet invulling geeft aan de uitvoering van de kwaliteitsonderzoeken. Het belang van de transparantie en controleerbaarheid van de werkwijze van de inspectie kan niet genoeg worden benadrukt, zoals ook op meerdere plaatsen in deze nota naar aanleiding van het verslag is gedaan. Het toezichtskader zal dan ook worden bekendgemaakt in het officiële publicatieblad van het ministerie van OCenW. Daarnaast zeggen wij toe de beide kamers de toezichtskaders te zullen toesturen.

Zoals hiervoor is aangegeven, heeft de minister de mogelijkheid om als de situatie dat vereist is te grijpen in het totstandkomingsproces alsmede de inhoud van het toezichtskader (zie onder 12 en 55). De minister is derhalve volledig aanspreekbaar voor dit kader. De Kamer zou haar wensen met betrekking tot de toezichtskaders bijvoorbeeld bij de begrotingsbehandeling kenbaar kunnen maken. Het verheugt de regering dat de leden van D66-fractie – en die van de PvdA, CDA en SGP – er blijk van hebben gegeven de mogelijkheid daartoe te waarderen.

De regering deelt de zienswijze van de leden van de D66-fractie dat er sprake moet zijn van een duidelijke rolverdeling. Zij verwijst deze leden naar hetgeen zij daarover onder 10 en 53 naar voren heeft gebracht.

60. De leden van de D66-fractie vragen een verklaring voor de verschillen in aantal en formulering tussen de aspecten van kwaliteit, de eerdere toetsingskaders en de proeve. Zij vragen daarnaast naar de wijze van normering en de vaststelling van de toegevoegde waarde van het onderwijs. Ten aanzien van dit laatste vragen zij naar het instrumentarium voor berekening van de toegevoegde waarde dat bedoeld wordt in de Verkenning.

De regering verwijst deze leden voor de vaststelling van de toegevoegde waarde naar het onder 23 gestelde, voor een uiteenzetting van de normering naar het onder 34 gestelde en voor de geconstateerde verschillen tussen de proeve en de kwaliteitsaspecten in het wetsvoorstel naar het onder 58 gestelde.

61. De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de regering zal voorkomen dat de inhoud van het toezichtskader vaag blijft, doordat het interactieve totstandkomingsproces onttaardt in een vorm van belangenbehartiging. Deze leden zijn daarnaast geïnteresseerd in het tijdschema en deelnemers aan het debat en met name ook naar de rol van het parlement bij de totstandkoming.

Effectief en stimulerend toezicht veronderstelt enerzijds een onafhankelijke oordeelsvorming door de inspectie als toezichthouder en anderzijds maximaal draagvlak en betrokkenheid bij de onderwijsinstellingen en hun omgeving. Een onafhankelijke en professionele oordeelsvorming is van belang om tegemoet te komen aan de huidige maatschappelijke behoefte om meer inzicht te krijgen in de kwaliteit van het onderwijs in de scholen en de instellingen. Om het toezicht effectief te laten en zijn en een stimulans te doen zijn voor de instellingen om een eigen invulling van kwalitatief goed onderwijs te realiseren en die kwaliteit te bewaken, is het van belang dat er draagvlak is voor de wijze waarop het toezicht naast de eigen kwaliteitszorg van de instellingen zal fungeren.

In artikel 12 van dit wetsvoorstel is het evenwicht tussen de onafhankelijkheid enerzijds en de betrokkenheid van het onderwijsveld anderzijds vastgelegd: de inspectie stelt het toezichtskader uiteindelijk vast, maar doet dat na overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere

betrokkenen, waarbij zij streeft naar consensus. Het palet van «stakeholders» verschilt tussen de diverse onderwijssectoren en heeft allerminst een statisch karakter. Naast vertegenwoordigende partijen zijn er groepen en organisaties die vanuit specifieke thema's of juist vanuit onderwijs-overstijgende noties belang hebben bij onderwijs. De formulering die in artikel 12, tweede lid, is gekozen maakt het mogelijk om alle betrokkenen bij het onderwijs te betrekken bij het tot stand komen van de toezichtskaders. Dat zullen in elk geval de vertegenwoordigers zijn van deelnemers aan het onderwijs, van ouders, van de beroepsgroep van leraren en ander onderwijspersoneel, van besturen en van het management van de instellingen. Zij hebben immers elk een direct belang waar het de kwaliteit en de kwaliteitszorg in de scholen en instellingen betreft. Daarnaast zullen andere partijen, groepen en deskundigen worden geraadpleegd, opdat het toezicht een breed maatschappelijk draagvlak krijgt.

Het raadplegen van betrokkenen en deskundigen is de afgelopen jaren onderdeel gaan uitmaken van de werkwijze bij de inspectie bij het tot stand komen van rapportages, evaluaties (evaluatie basisonderwijs en basisvorming) en kaders. Daardoor zijn goede contacten gegroeid tussen de inspectie en diverse organisaties. Het ligt dan ook in de rede dat het proces van het tot stand komen van toezichtskaders voortvarend van start kan gaan en in een beperkte tijd kan leiden tot vaststelling. Eveneens ligt het in de rede dat het in het belang van alle partijen is dat de toezichtskaders helder en concreet, zodat zij de inspecteurs die met deze kaders gaan werken, duidelijke instructie bieden. Het mag duidelijk zijn dat vaagheid de consistentie en controleerbaarheid van het toezichtskader niet bevordert (zie onder 56). Dit wordt ook met de deelnemers aan het interactieve proces als «spelregel» afgesproken.

Wat betreft de rol van de Tweede en Eerste Kamer aan het totstandkomingsproces verwijst de regering naar hetgeen zij daarover onder 59 naar voren heeft gebracht.

62. De leden van de fractie van GroenLinks hebben gevraagd naar de versterking van de rol van leraren, ouders en leerlingen, bijvoorbeeld door leraren tijdelijk als onderwijsinspecteurs te benoemen.

Betrokkenheid van belanghebbenden, zoals ouders, leerlingen, het afnemend bedrijfsleven en afnemende instellingen voor vervolgonderwijs, is belangrijk bij de bepaling en de beoordeling van de kwaliteit van onderwijsinstellingen. Alleen met hun inbreng kan gewaarborgd worden of het onderwijs adequaat aansluit op de behoeften in de samenleving. Betrokkenheid kan in grote lijnen op twee manieren vorm krijgen: bij de interne kwaliteitszorg van de school en bij het (inspectie)toezicht. Ook leraren en onderwijsmanagers kunnen bij het inspectietoezicht worden ingeschakeld. In alle sectoren van het onderwijs vinden ontwikkelingen en initiatieven plaats om in het kader van de eigen kwaliteitszorg derden («stakeholders», externe deskundigen, samenwerkende onderwijsinstellingen) nauwer te betrekken bij de kwaliteitsbeoordeling van het onderwijs van de school. In de BVE-sector is dit overigens een wettelijke verplichting. Bekende voorbeelden zijn de projecten QPrimair in het primair onderwijs en Q5 in het voortgezet onderwijs. In de BVE-sector betreft dit bijvoorbeeld klantentevredenheidsonderzoeken en panelgesprekken onder diverse belanghebbenden, exitinterviews met schoolverlaters en kwaliteitsaudits door visitatiecommissies.

Met betrekking tot de deelname aan het inspectieonderzoek door belanghebbenden en betrokken uit het onderwijs merkt de regering het volgende op. Zij acht dit een goede zaak, zowel vanuit het oogpunt van draagvlak als vanuit het oogpunt van in te brengen vormen van expertise bij de uitvoering van het inspectietoezicht. Uiteraard dient te allen tijde hierbij de onafhankelijkheid van het inspectieoordeel te zijn gewaarborgd. Momenteel is een experiment gaande waarbij onderwijspersoneel op detacheringbasis bij de inspectie werkzaam is. Het gaat om meer dan



twintig schoolleiders en andere medewerkers op managementniveau die voor een periode van twee jaar inspecteurswerkzaamheden verrichten. Na een uitvoerig scholingstraject worden zij als reguliere inspecteur ingezet en beoordelen zij scholen. Daarbij zijn vanzelfsprekend de noodzakelijke voorzorgsmaatregelen genomen om vermenging van belangen te voorkomen. De regering ziet in deze uitwisseling een uitstekende manier om wederzijds begrip en kennisoverdracht tussen onderwijsveld en inspectie te stimuleren. Op dit moment is echter nog sprake van een uitwisseling op beperkte schaal en is slechts sprake van éénrichtingsverkeer (onderwijspersoneel is werkzaam voor de inspectie, en nog niet andersom). De inspectie bezint zich momenteel op mogelijkheden om frequenter en op meer verschillende manieren de wederzijdse betrokkenheid via uitwisselingen te vergroten (zie ook onder 97).

63. De leden van de fractie van de ChristenUnie willen weten hoe de inspectie na beoordeling vanuit een overkoepelend kwaliteitsbegrip in haar rapporten het onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en andere aspecten van kwaliteit wil maken. De regering verwijst deze leden naar hetgeen zij daarover onder 19 naar voren heeft gebracht.

64. De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen op het gevaar dat de toezichtskaders richtinggevend zullen werken voor scholen en vragen zich af hoe dat zich verhoudt tot het streven naar variëteit in het onderwijs. De regering heeft in dit opzicht alle vertrouwen in de scholen dat zij de verantwoordelijkheid om zelf invulling te geven aan de kwaliteit, óók in dialoog met hun omgeving, kunnen dragen. Zij verwijst deze leden naar hetgeen zij daarover onder 5 naar voren heeft gebracht. Daarnaast biedt het wetsvoorstel meerdere waarborgen dat scholen keuzevrijheid blijven behouden, hetgeen noodzakelijk is voor de nagestreefde variëteit in het onderwijs (zie onder 1).

65. De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een heldere uiteenzetting over de kennelijke tegenstrijdigheid tussen het beleid dat de minister uitdraagt dat hij zich meer wil richten op wat instellingen bereiken en niet op hoe zij dat doen, terwijl de in het wetsvoorstel genoemde kwaliteitsaspecten ook het hoe betreffen. De regering verwijst de leden van de SGP-fractie naar hetgeen zij daarover onder 1 en 7 naar voren heeft gebracht.

66. De leden van de SGP-fractie vragen uitsluitel te geven over welke aspecten van kwaliteit bij de beoordeling moet worden betrokken, nu de proeve van het toezichtskader en de in het wetsvoorstel genoemde aspecten niet geheel overeenkomen. De regering verwijst de leden van de SGP-fractie naar hetgeen zij daarover onder 58 naar voren heeft gebracht.

67. De leden van de SGP-fractie vragen op welke wijze de toegevoegde waarde van het onderwijs aan leerlingen precies zal worden vastgesteld. De regering verwijst de leden van de SGP-fractie naar hetgeen zij daarover onder 23 naar voren heeft gebracht.

68. De leden van de SGP-fractie vragen welke type acties (en welke niet) onder de stimulerende maatregelen kunnen worden begrepen. De regering verwijst de leden van de SGP-fractie naar hetgeen zij hierover onder 14 naar voren heeft gebracht.

69. De leden van de SGP-fractie vragen of het bereiken van overeenstemming voorwaarde is voor het vaststellen van de toezichtskaders. Zij zijn er

voorzitter van dat de Kamer inzicht krijgt in deze kaders en de minister daarop kan aanspreken.

Het wetsvoorstel (artikel 12, tweede lid) waarborgt bij de totstandkoming van de toezichtskaders de betrokkenheid van vertegenwoordigers van het onderwijs en andere belanghebbenden en deskundigen. De inspectie stelt de toezichtskaders na overleg met vertegenwoordigers van het onderwijs en andere betrokkenen vast. Het wetsvoorstel draagt de inspectie daarop op te streven naar het bereiken van consensus. Dit is een inspanningsverplichting; als de inspectie zich onvoldoende inspant om de gewenste consensus te bereiken, kan in eerste instantie de minister haar daarop aanspreken (zie onder 12). Daarnaast wijst de regering deze leden naar de onder 29 genoemde middelen die de betrokkenen kunnen inroepen ingevolge de zorgplicht van de inspectie voor de kwaliteit van de toezichtsuitoefening (artikel 17) en op grond van het Awb-klachtrecht (zie ook artikel 18). Het daadwerkelijk bereiken van consensus is wel het in dit wetsvoorstel uitgedrukte streven, maar geen voorwaarde voor de vaststelling van de toezichtskaders. De regering acht het van groot belang dat de inspectie zo groot mogelijk draagvlak krijgt voor de toezichtskaders en daarvoor uiteenlopende partijen uitnodigt voor het overleg. Voorkomen moet worden dat het streven naar een voor ieder acceptabele tekst ertoe zal leiden dat het de toezichtskaders aan helderheid en concreetheid gaat ontbreken (zie onder 61).

Met betrekking tot de rol van de Kamer bij de toezichtskaders verwijst de regering deze leden naar hetgeen zij hierover onder 59 naar voren heeft gebracht.

#### *2.4 Proportionaliteit van het toezicht – aansluiting bij zelfevaluatie*

70. De leden van de SGP-fractie vragen of de proportionaliteit van het toezicht zich ook uitstrekt tot kwaliteitsbeoordeling door externen ofwel visitatie en hoe de regering deze vormen van kwaliteitszorg waardeert. Tevens vragen zij of er bij het toezicht wordt aangesloten bij de doelen die de scholen zichzelf stellen.

De regering waardeert het ten zeerste als scholen externe, onafhankelijke, deskundige beoordelaars inschakelen bij de interne kwaliteitszorg (zie onder 37 en 62). Het uitgangspunt van proportionaliteit betekent dat de inspectie met deze vormen van kwaliteitszorg rekening houdt. Wanneer daarvan sprake is, kan dit aanleiding zijn voor de inspectie om het eigen oordeel van de school over te nemen (artikel 11, zie onder 38 voor uiteenzetting van de voorwaarden die daarvoor nog meer gelden). Bij het toezicht zal bovendien meer dan nu het geval is conform artikel 11, tweede lid, onder c, worden aangesloten bij de kwaliteitsdoelen die de school zichzelf stelt. De regering verwijst deze leden verder naar hetgeen zij onder 34 (m.n. de laatste alinea) naar voren heeft gebracht.

71. De leden van de SGP-fractie hebben hun zorg geuit over de belasting die scholen zullen ondervinden bij toenemende zelfevaluatie. Zij achten het een verkeerde prikkel als deze belasting scholen zou weerhouden hiertoe over te gaan en vragen of de scholen daarvoor niet (eenmalig) financieel gecompenseerd zouden moeten worden.

De regering deelt de opvatting van de SGP-fractie dat toenemende zelfevaluatie waarschijnlijk zal leiden tot een zwaardere belasting van de scholen, die niet geheel wordt gecompenseerd door de afnemende frequentie en intensiteit van het toezicht. De middelen voor materiële instandhouding zijn daarom met het oog hierop verruimd. Zij verwijst deze leden verder naar het onder 9 en 37 gestelde.

## *2.5 Instellingen voor landbouw en natuurlijke omgeving en exameninstellingen*

72. De leden van de PvdA-fractie hebben geconstateerd dat een aparte inspectie Landbouwonderwijs toezicht houdt op het onderwijs voor landbouw en natuurlijke omgeving en dat de inspectie een afzonderlijk toezichtskader voor het landbouwonderwijs zal vaststellen. Zij vragen of de regering nader kan toelichten wat het landbouwonderwijs dermate bijzonder maakt dat dit een aparte behandeling rechtvaardigt, met alle gevaren van dien van uiteenlopend beleid.

De inspectie zal voor alle sectoren van het onderwijs aparte toezichtskaders vaststellen. Daarnaast is zij voornemens om ook de werkwijze bij kwaliteitsonderzoeken aan landbouwonderwijsinstellingen en exameninstellingen in aparte kaders neer te leggen. Het toezichtkader voor het groene onderwijs zal niet afwijken van dat voor de overige onderwijssectoren. Het groene onderwijs krijgt geen afzonderlijke behandeling. Het toezicht op het groene onderwijs vindt plaats binnen dezelfde wettelijke kaders als voor het overige onderwijs. Voor het groene onderwijs geldt echter wel dat er aanvullend toezicht is op de inhoudelijke ontwikkelingen die voortvloeien uit het domein van LNV, waardoor opname in een apart toezichtskader de voorkeur van de regering heeft.

De inspectie LOK voor het groene onderwijs werkt nu reeds nauw samen met de inspectie van OCenW. Het onderhavige wetsvoorstel stelt hoge kwaliteitseisen aan de uitvoering van het toezicht zoals onafhankelijkheid, professionaliteit, openbaarheid en kwaliteitszorg. Om deze hoge kwaliteitseisen ook voor het toezicht op het groene onderwijs te realiseren is in verdergaande samenwerking tussen beide inspecties voorzien.

## *2.6 Hoger onderwijs*

73. De leden van de PvdA-fractie vragen of de ontwikkeling in de richting van accreditatie in het hoger onderwijs kan botsen met het onderhavige wetsvoorstel.

Evenals in het onderhavige wetsvoorstel krijgt de inspectie in het beoogde accreditatiestelsel een toezichthoudende rol. De ontwikkeling in de richting van accreditatie in het hoger onderwijs past in de ontwikkeling die wordt nagestreefd met dit wetsvoorstel van proportioneel toezicht dat recht wordt gedaan aan de ontwikkeling van de kwaliteitszorg bij onderwijsinstellingen. Het toezicht door de inspectie zal wegens de voorgenomen instelling van een accreditatieorgaan, dat de kwaliteit van instellingen voor hoger onderwijs zal beoordelen, minder op instellingsniveau plaatsvinden dan in de sectoren PO, VO en BVE. In dit kader zal de inspectie, maar ook het op te richten nationaal accreditatieorgaan, toezicht houden op de kwaliteit van het hoger onderwijs op stelselniveau. Daarbij toetst de inspectie of aan de doelen die met de accreditatie worden beoogd, wordt voldaan. Op grond van accreditatie- en visitatierapporten en op grond van aanvullende eigen aspectevaluaties rapporteert de inspectie over de staat van het hoger onderwijs en geeft zij ook uitwerking aan haar rol stimulerend ten aanzien van de kwaliteit van het hoger onderwijs te zijn.

In het wetsvoorstel dat de accreditatie regelt, worden een aantal hoofdstukken van het voorstel van wet op het onderwijstoezicht van toepassing verklaard op het hoger onderwijs. Het gaat om de algemene bepalingen, de vaststelling en openbaarmaking van inspectierapporten en om de hoofdstukken over kwaliteit van de uitoefening van het toezicht en slot- en overgangsbepalingen. Voor het hoger onderwijs wordt in het onderhavige wetsvoorstel een nieuw hoofdstuk toegevoegd dat betrekking heeft op de uitoefening van het toezicht. Met het opnemen van het toezicht op het hoger onderwijs in de Wet op het onderwijstoezicht komt hoofdstuk 5 WHW te vervallen.

74. De leden van de VVD-fractie vinden dat de rapporten van de inspectie voor breed publiek toegankelijk moeten zijn. Tevens hebben zij voorgesteld om zowel in het rapport van de inspectie als op de kwaliteitskaart het (internet)adres van de onderwijsinstelling te vermelden, zodat deze altijd in de gelegenheid is om zijn eigen opvatting te geven.

De inspectie is pas enige jaren geleden begonnen met openbaarmaking van de kwaliteitskaart en haar rapportages (zowel actief als op verzoek). De regering deelt de opvatting van de VVD-fractie dat deze inspectieproducten voor een breed publiek toegankelijk moeten zijn. De inspectie is bezig met het ontwikkelen van «schoolkaarten» waarin de essentie van de inspectierapportages op goed leesbare wijze is weergegeven en die breder verspreid kunnen worden. Ook andere vormen (plaatselijke samenvattingen, uitlegbijeenkomsten door de inspecteurs, schoolprofielen in bibliotheken) van meer toegankelijke openbaarheid zijn denkbaar. De inspectie zal daaraan werken.

De regering ondersteunt het voorstel om een inspectierapport altijd van het (internet)adres van de onderwijsinstelling te voorzien, zodat die altijd in de gelegenheid is zijn eigen opvatting over het rapport of de kwaliteitskaart te geven. Op de pas gepubliceerde kwaliteitskaarten voortgezet onderwijs 2001, is reeds het internetadres van de scholen vermeld. Via het internet kan direct worden doorgelinkt naar de site van de school. De school heeft ten aanzien van deze «link» zelf kunnen beslissen of de bezoeker op de homepage van de school terecht komt of op een pagina waar de kwaliteitskaart wordt toegelicht. De inspectie zal in de toekomst ook in de rapporten waarin verslag wordt gedaan van het kwaliteitsonderzoek, in overleg met de school diens (internet)adres vermelden.

75. De leden van de VVD-fractie hebben de regering verzocht een nadere beschouwing te geven op de verhouding tussen de rapporten van de inspectie en de kwaliteitskaart.

De inspectie sluit een toezichtstraject af met een inspectierapport. Hierin legt zij de resultaten van een kwaliteitsonderzoek neer. Een inspectierapport bevat ten aanzien van een bepaalde school een genuanceerd oordeel over de kwaliteit van het onderwijs in brede zin. Inspectierapporten zijn in de eerste plaats bedoeld voor de school en het bevoegd gezag. In de tweede plaats voorzien de inspectierapporten in de genomen behoefte van ouders en leerlingen aan brede informatie over de kwaliteit van het onderwijs.

Voor elke school(vestiging) voor VO bestaat er tevens de kwaliteitskaart. Daarop staat algemene informatie, zoals de signatuur (protestants, openbaar etc.), het aantal leerlingen en de verdeling van de leerlingen over de opleidingen (vbo, mavo, havo, vwo). Daarnaast bevat de kwaliteitskaart actuele gegevens over de in het afgelopen jaar op de school geleverde cognitieve prestaties van leerlingen, zoals over zittenblijven, doorstroom en examenresultaten, waarbij rekening is gehouden met het instroomniveau van leerlingen. Deze leerresultaten zijn overzichtelijk in kaart gebracht voor ouders, leerlingen, scholen en andere belangstellenden. Op deze wijze is een vergelijking mogelijk met andere scholen in de regio en het landelijk gemiddelde.

De gegevens inzake in-, door- en uitstroom, alsmede de examenresultaten, krijgt de inspectie van de Informatie Beheer Groep, die deze gegevens landelijk verzamelt. Gegevens over het instroomniveau krijgt de inspectie rechtstreeks van de scholen.

De gegevens die de inspectie gebruikt voor de samenstelling van de kwaliteitskaart, past zij tevens toe in het huidige reguliere toezicht voor het domein «opbrengsten». In de nieuwe toezichtssystematiek blijft de inspectie dat doen in het kader van de kwaliteitsbeoordeling van de deugdelijkheidseisen en andere aspecten van kwaliteit betreffende de

opbrengsten van het onderwijs (bijlage bij het wetsvoorstel, onder a). Voor de beoordeling van de opbrengsten wordt in het VO derhalve direct aangesloten op de systematiek van de kwaliteitskaart.

76. De leden van de CDA-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen om de scholen ook zelf het inspectierapport te laten publiceren in hun schoolgids, waardoor de rapporten breder verspreid kunnen worden en scholen direct hun eigen verhaal kwijt kunnen. Het wetsvoorstel voorziet erin dat scholen altijd hun zienswijze direct bij het inspectierapport kenbaar kunnen maken (zie onder 29). Daarnaast ontwikkelt de inspectie andere manieren om bij haar rapportage de aandacht te vestigen op het eigen verhaal van de school en bredere verspreiding van de inspectierapportages te bevorderen (zie onder 74). De regering deelt de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat scholen zelf rapporteren over de kwaliteit, mogelijk aangevuld met de uitkomsten van door de school georganiseerd horizontaal toezicht (visitatie e.d.) of door de inspectie verricht verticaal toezicht. De overheid blijft echter haar verantwoordelijkheid voor het toezicht op het onderwijs en onafhankelijke inspectierapportage behouden (zie onder 35).

77. De leden van de D66-fractie vragen of, nu de kwaliteitsaspecten niet normstellend zijn voor de instellingen en uitgangspunt is dat de openbaarmaking zoveel mogelijk over feitelijke bevindingen moet gaan, dit betekent dat er geen oordelen over kwaliteitsaspecten in de rapporten worden opgenomen.

De regering verwijst de leden van de D66-fractie naar hetgeen zij onder 11 naar voren heeft gebracht.

78. De leden van de D66-fractie verwijzen naar een brief van de VBKO en vragen de regering of hieruit mag worden opgemaakt dat voortschrijdend inzicht scholen nu heeft doen besluiten juist wel te kiezen voor een beoordeling op wat-aspecten en het inzichtelijk maken van concrete resultaten. Daarbij vragen zij of het waar is dat de inspectie «zelfstandig werken» hoger waardeert dan «klassikaal lesgeven». Zij vragen of het wel terecht is dat over scholen een negatief oordeel wordt gepubliceerd, als zij wel goede resultaten behalen, maar niet voldoen aan het ideaalplaatje van de inspectie.

Scholen hebben met het op 6 juli 2001 gesloten convenant laten zien in te stemmen met de voorgenomen wijze waarop ruimte en richting aan de scholen zal worden geboden (zie onder 7). De regering deelt de opvatting van de leden van de D66-fractie dat het toezicht niet gericht moet zijn op bepaalde ideaalplaatjes. Zoals onder 5 opgemerkt dwingt het voorgestelde toezicht niet tot het maken van *bepaalde* keuzen, maar tot het *motiveren* van feitelijk gemaakte keuzen. Om dit te illustreren wijzen wij deze fractieleden op de wijze waarop de inspectie het kwaliteitsaspect «didactisch handelen» meeneemt in haar beoordeling. Zij kijkt dan vooral naar de wijze waarop leraren leerlingen stimuleren om actief deel te nemen aan het leerproces. Dit is een dusdanig geobjectiveerde indicator dat het niet zo is dat klassikaal lesgeven door de inspectie lager wordt gewaardeerd dan zelfstandig werken door leerlingen. Zoals onder 34 is aangegeven kijkt de inspectie naar de situatie die zich in de praktijk voordoet. Klassikaal lesgeven kan zeer wel gepaard gaan met het uitlokken van interactieve reacties van leerlingen en kan dan hoger gewaardeerd worden dan het zelfstandig werken van leerlingen wanneer deze niet adequaat worden begeleid.

79. De leden van de D66-fractie vragen hoe het voorstel dat openbaarmaking van het inspectierapport niet gestopt wordt in geval van een klachtprocedure, zich verhoudt tot het gegeven dat schadeclaims kunnen worden ingediend. Zij zijn benieuwd of scholen kunnen vragen om een

nieuw onderzoek, een contra-expertise dat bijvoorbeeld wordt uitgevoerd door een andere inspecteur of deskundige.

Over het algemeen wordt hebben rechterlijke procedures, evenmin als klachtprocedures, opschortende werking. Wel is het mogelijk dat via een kort geding procedure de publicatie van een inspectierapport gestopt kan worden. Daarbij voorziet de huidige praktijk van de totstandkoming van inspectierapportages erin dat op de punten waarop de school en de inspectie van mening verschillen, nieuw onderzoek door andere inspecteurs wordt verricht. De regering verwijst deze leden naar hetgeen zij daarover onder 29 heeft gesteld.

80. De leden van de D66-fractie vinden het in het belang van de vergroting van de bekendheid van de inspectierapporten dat er regels tot stand zullen komen voor opname van de (hoofdpunten uit) het rapport in de schoolgids. Daarnaast is zij geïnteresseerd in de ideeën van de regering om te voorkomen dat de gegevens van de inspectie alleen toegankelijk zijn voor hoger opgeleiden.

De regering deelt de opvatting van de leden van de D66-fractie dat scholen zelf rapporteren over de kwaliteit, mogelijk aangevuld met de uitkomsten van door de school georganiseerd horizontaal toezicht (visitatie e.d.) of door de inspectie verricht verticaal toezicht. De overheid blijft echter haar verantwoordelijkheid voor het toezicht op het onderwijs en onafhankelijke inspectierapportage behouden (zie onder 35). Met betrekking tot de brede verspreiding van de inspectierapportages verwijst de regering deze leden naar hetgeen zij daarover onder 74 naar voren heeft gebracht.

81. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering hun zorg deelt dat de inspectierapporten slechts een beperkt, hoger opgeleid, publiek zullen bereiken en vragen welke mogelijkheden de regering ziet om grotere groepen ouders te bereiken.

De regering deelt deze zorg en verwijst de leden van fractie van GroenLinks naar de onder 74 vermelde mogelijkheden voor bredere verspreiding van de inspectierapporten.

82. De leden van de SGP-fractie geven er de voorkeur aan dat de scholen zelf zorg blijven dragen voor de actieve publieke verantwoording en dat de verantwoording via de schoolgids zo nodig wordt uitgebreid. Zij zien de publicatie van inspectierapportages eerder als een alternatieve vorm van publieke verantwoording door scholen dan als een aanvulling daarvan en vragen de regering daarom wat bedoeld wordt met de woorden «in aanvulling op de publieke verantwoording van de scholen» in de memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet erin dat scholen altijd hun zienswijze direct bij het inspectierapport kenbaar kunnen maken (zie onder 29). Daarnaast ontwikkelt de inspectie andere manieren om bij haar rapportage de aandacht te vestigen op het eigen verhaal van de school en bredere verspreiding van de inspectierapportages te bevorderen (zie onder 74). De regering deelt de opvatting van de leden van de SGP-fractie dat scholen zelf rapporteren over de kwaliteit, mogelijk aangevuld met de uitkomsten van door de school georganiseerd horizontaal toezicht (visitatie e.d.) of door de inspectie verricht verticaal toezicht. De overheid blijft echter haar verantwoordelijkheid voor het toezicht op het onderwijs en onafhankelijke inspectierapportage behouden (zie onder 35).

83. De leden van de SGP-fractie vragen naar de bescherming van privacy-gevoelige informatie bij de publicatieplicht van scholen en/of de inspectie en zijn van mening dat publicatie in het geval van een klachtprocedure zal moeten worden opgeschort.

De regering deelt de opvatting van de leden van de SGP-fractie dat privacygevoelige informatie buiten de openbaarheid dient te blijven. De huidige regelgeving biedt voldoende ruimte en waarborg dat de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen eerbiedigd wordt. De publicatieplicht van scholen is in de wettelijke voorschriften betreffende de schoolgids erop gericht dat scholen ouders en leerlingen inzicht geven in hun algemene kwaliteitsbeleid. De wettelijke voorschriften verplichten de scholen dus niet om concrete problematiek die mogelijk privacygevoelig is, daarin op te nemen. De regering heeft er vertrouwen in dat scholen in dit opzicht zorgvuldig omgaan met de informatie die zij publiceren.

Ten aanzien van de publicatieplicht van de inspectie merkt de regering het volgende op. De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) regelt de openbaarmaking van informatie die bij de overheid berust. Zowel actieve openbaarmaking als passieve openbaarmaking (op verzoek) dient met inachtneming van deze wet te geschieden. De Wob noemt een aantal belangen op grond waarvan informatie buiten de openbaarheid moet worden gehouden. Een van die belangen is de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Op grond hiervan zullen de rapportages van de inspectie moeten zijn ontdaan van informatie van privacygevoelige aard alvorens zij openbaar worden gemaakt.

Met betrekking tot het voorstel de publicatie op te schorten in het geval van een klachtprocedure verwijst de regering de leden van de SGP-fractie naar hetgeen zij daarover onder 29 en 79 heeft gesteld.

### *2.8 Het bestuurlijk natraject*

84. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of een school, gelet op het publicitaire effect van een negatief inspectierapport, zich niet gedwongen zal voelen om bestuurlijke maatregelen te accepteren.

De regering heeft er, zoals zij onder 5 heeft uiteengezet, vertrouwen in dat scholen goed kunnen omgaan met de aan hen toegekende verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs en dat de dialoog met betrokkenen daaraan geen afbreuk zal doen. Zij wijst daarvoor nog uitdrukkelijk op de in het wetsvoorstel gegeven waarborgen voor inspraak voor de school bij de openbaarmaking van een inspectierapport (zie onder 29). De regering acht het niet waarschijnlijk dat een school maatregelen zal accepteren alleen om een goede indruk te maken. Daarvoor laat de ervaring zien dat scholen te zeer zijn betrokken bij de zorg voor kwaliteit en dit ook op steeds systematischer wijze ter hand nemen. De regering heeft er derhalve alle vertrouwen in dat scholen op goede wijze zullen omgaan met de mogelijkheden die het nieuwe bestuurlijke instrumentarium biedt. De voorgestelde toezichtssystematiek biedt de scholen daarbij steeds de gelegenheid om de nodige kwaliteitsverbeteringen door te voeren, alvorens een volgende stap wordt gezet. Bij kwaliteitsverbeteringen gaat het dan ook uitdrukkelijk in de eerste plaats om de eigen verbetermaatregelen van de instelling. Deze eigen acties kunnen alleen als er geen andere oplossing gezien wordt, worden ondersteund door maatregelen van de minister. De instelling heeft daarbij maximale inspraak, ook in de aard van de maatregelen. Zij heeft immers ook het meeste zicht op wat nodig is om de kwaliteit weer op peil te krijgen (zie onder 14).

### **3. Professionele en onafhankelijke inspectie**

85. De leden van de PvdA-fractie vragen of dit wetsvoorstel ook consequenties heeft voor de rol van de inspectie ten opzichte van de schoolbegeleidingsdiensten en de SLOA-instellingen. Ook vragen zij zich af of de inspectie gemeenten erop aan kan spreken indien hun lokale onderwijsbeleid ondeugdelijk blijkt.

De inspectie heeft geen expliciete rol ten opzichte van de schoolbegeleidingsdiensten en SLOA-instellingen. In 1997 is aangaande de Wet

subsidiering landelijke onderwijsondersteunende activiteiten besloten dat de inspectie geen inhoudelijk toezicht houdt. De memorie van toelichting beargumenteert dat als volgt. «Wat betreft het toezicht ontbreekt volgens de Raad [de Onderwijsraad] een uiteenzetting in de memorie van toelichting over de wijze waarop en door wie het toezicht plaatsvindt. De Raad is van oordeel dat de betrokkenheid van de rijksinspectie in dezen noodzakelijk is. Het toezicht, waarvoor in het wetsvoorstel een grondslag is opgenomen, zal plaatsvinden conform de strekking van de Awb. Het gaat daarbij met name om controle op het naleven van de subsidieverplichtingen en niet om controle op de kwaliteit van de onderwijsondersteuning. Ondergetekenden zien bij dit toezicht dan ook geen rol weggelegd voor de rijksinspectie. Deze kan wel een rol spelen via haar waarnemingen in de scholen over de kwaliteit van de onderwijsverzorging. De inspectie kan daarover uiteraard rapporteren aan de minister.» De inspectie kijkt daarom wel naar de effecten van het werk van de schoolbegeleidingsdiensten en de SLOA-instellingen.

De inspectie voert als onderdeel van haar taken ook overleg met de besturen van gemeente en provincie (artikel 3, tweede lid, onder b). De kwaliteitsbeoordeling en de eventueel daaraan verbonden stimulerende maatregelen (zie onder 14) zijn echter uitsluitend gericht op de onderwijsinstellingen.

86. In relatie tot de door de inspectie vast te stellen toezichtskaders, merken de leden van de PvdA-fractie op dat de Kamer de minister altijd moet kunnen aanspreken op de wijze waarop de inspectie toeziet. De regering verwijst de leden van de PvdA-fractie naar hetgeen zij daarover onder 59 naar voren heeft gebracht.

87. De leden van de PvdA-fractie stellen dat zelfevaluatie de schoolbezoeken van de inspectie niet overbodig kunnen maken en vinden dat de inspectie de scholen in principe jaarlijks zou moeten bezoeken. Zij vragen de regering om aan te geven hoeveel extra middelen daarvoor nodig zouden zijn.

De regering is het eens met de opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat zelfevaluatie het inspectietoezicht niet overbodig kan maken. Ook naar de mening van de regering dient de inspectie jaarlijks contact te houden met de scholen (zie onder 39). Het proportioneel toezicht betekent onder andere dat goede scholen jaarlijks op afstand door de inspectie worden gemonitord, zwakkere scholen daarentegen worden frequenter en intensiever onderworpen aan toezicht. Proportioneel toezicht kan uit het reguliere budget van de inspectie gefinancierd worden. Extra «toezicht» op de goede scholen tast echter het bovengenoemde proportionaliteitsbeginsel aan. Indien goede scholen met een hogere frequentie worden bezocht, heeft dit het karakter van stimulerend toezicht (overleg e.d., maar geen kwaliteitsonderzoek). De eerste inschatting is dat de kosten van jaarlijks extra kwaliteitsonderzoek op goede scholen circa f 15 miljoen extra per jaar bedragen. Voor dit extra toezicht zijn geen gelden op de begroting gereserveerd. Bovenstaande kosten kunnen mede afhankelijk van de uiteindelijke uitkomsten van de bestandsopname nog veranderen.

88. De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet wenselijk zou zijn dat er naast toezichthoudende inspecteurs, ook contactinspecteurs worden aangewezen.

De regering deelt de opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat de inspectie voeling moet houden met de scholen en verwijst deze leden naar hetgeen zij daarover onder 39 heeft opgemerkt.



89. De leden van de CDA-fractie achten het van belang dat de minister op cruciale momenten de vereiste verantwoordelijkheid voor het onderwijs waarmaakt en vragen of dat in de voorgestelde constructie nog mogelijk is.

De regering deelt het standpunt van de leden van de CDA-fractie en verwijst deze leden naar hetgeen zij onder 12 met betrekking tot de relatie tussen minister en inspectie naar voren heeft gebracht.

90. De leden van de CDA-fractie stellen voor het wetsvoorstel in die zin aan te vullen dat schoolbesturen de stap naar de «gewone» rechter kunnen maken en schadevergoeding kunnen eisen ingeval van onjuiste publicatie door de inspectie. Zij wensen tevens dat een tussenrapportage met het schoolbestuur wordt besproken alvorens het uiteindelijke rapport wordt gepubliceerd.

De regering verwijst de leden van de CDA-fractie naar hetgeen zij onder 29 naar voren heeft gebracht.

91. De leden van GroenLinks vragen opheldering over de totstandkoming en de (toekomstige) inhoud van de door de regering voorgenomen organisatieregeling ten aanzien van het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid.

In de organisatieregeling zullen door de minister met de inspectie interne afspraken worden gemaakt over de kwaliteitszorg van de inspectie, over verspreiding van inspectieproducten en voorlichting, over het overleg over het jaarwerkplan, over personele aangelegenheden, de apparatzorg, de inrichting van de inspectieorganisatie en overleg en informatie-uitwisseling met het bestuursdepartement. Tevens zal worden geregeld dat de inspecteur-generaal van het onderwijs het mandaat krijgt om op verzoek van de Kamer een toelichting te geven op het onderwijsverslag. In zoverre kan de Kamer zich rechtstreeks tot de inspectie wenden met vragen (zie ook onder 12). De inspectie functioneert overigens thans reeds op basis van een interne regeling, namelijk de Regeling positie Inspectie van het onderwijs. De nieuwe organisatieregeling zal ter kennisneming aan de Staten-Generaal worden toegezonden.

92. De leden van de ChristenUnie vragen waarom er niet voor is gekozen de scholen zelf verantwoordelijk te maken voor de verantwoording en beoordeling van de kwaliteit van hun onderwijs en stellen voor daartoe een nieuwe deugdelijkheidseis in de wet op te nemen die scholen verplicht zorg te dragen voor een kwaliteitsbeoordelingssysteem. Hiermee zouden grondwettelijke bezwaren tegen het wetsvoorstel kunnen worden weggenomen.

Het wetsvoorstel voorziet erin dat scholen altijd hun zienswijze direct bij het inspectierapport kenbaar kunnen maken (zie onder 29). Daarnaast ontwikkelt de inspectie andere manieren om bij haar rapportage de aandacht te vestigen op het eigen verhaal van de school en bredere verspreiding van de inspectierapportages te bevorderen (zie onder 74). De regering deelt de opvatting van de leden van de SGP-fractie dat scholen zelf rapporteren over de kwaliteit, mogelijk aangevuld met de uitkomsten van door de school georganiseerd horizontaal toezicht (visitatie e.d.) of door de inspectie verricht verticaal toezicht en wil dit ook stimuleren (zie onder 37). De overheid blijft echter haar verantwoordelijkheid voor het toezicht op het onderwijs en onafhankelijke inspectierapportage behouden (zie onder 35).

93. De leden van de SGP-fractie hebben begrip voor de onafhankelijke rol van de inspectie, maar zijn tevens van mening dat de aanwijzingsbevoegdheid van de minister geen lege huls mag zijn.

De regering deelt de mening van de leden van de SGP-fractie en verwijst deze leden naar hetgeen zij onder 12 met betrekking tot de relatie tussen minister en inspectie heeft vermeld.

#### **4. Financiële paragraaf**

94. De leden van de VVD-fractie zijn van oordeel dat de inspectie tenminste eenmaal per jaar de onderwijsinstelling dient te bezoeken. Wanneer uit gevalideerde rapportages van instellingen zelf blijkt dat het goed gaat, is een minder intensief toezicht noodzakelijk. De regering deelt de mening van de leden van de VVD-fractie dat het toezicht proportioneel dient te zijn ten opzichte van de eigen kwaliteitszorg door de inspectie en verwijst deze leden naar hetgeen zij daarover onder 38 en 39 naar voren heeft gebracht.

95. De leden van de VVD-fractie vragen of de inspectie streefcijfers hanteert voor de frequentie van de schoolbezoeken en vragen om inzage in de benodigde personeelscapaciteit bij jaarlijkse, tweejaarlijkse en driejaarlijkse inspectiebezoeken. Zij vragen daarnaast of de inspectie voornemens is bij de frequentie onderscheid te maken tussen achterstands- en niet-achterstandsscholen.

Het proportioneel toezicht betekent onder andere dat goede scholen jaarlijks op afstand door de inspectie worden gemonitord, zwakkere scholen daarentegen worden frequenter en intensiever onderworpen aan toezicht. Proportioneel toezicht kan uit het reguliere budget van de inspectie gefinancierd worden. Extra «toezicht» op de goede scholen tast echter het bovengenoemde proportionaliteitsbeginsel aan (zie ook onder 39). Indien goede scholen met een hogere frequentie worden bezocht, heeft dit het karakter van stimulerend toezicht (overleg e.d., maar geen kwaliteitsonderzoek). De eerste inschatting is dat de kosten van driejaarlijks, tweejaarlijks en jaarlijks extra kwaliteitsonderzoek op goede scholen respectievelijk circa f 4, f 6 en f 15 miljoen extra per jaar bedragen. Voor dit extra toezicht zijn geen gelden op de begroting gereserveerd. Bovenstaande kosten kunnen mede afhankelijk van de uiteindelijke uitkomsten van de bestandsopname nog veranderen.

Daarnaast meldt de regering dat de nieuwe toezichtssystematiek een groter beroep doet op de ICT-ondersteuning. Bezien wordt momenteel welke implicaties dit heeft op de inspectieorganisatie. Eventuele extra kosten zullen naar rato worden gedekt uit de beleidsbudgetten van de betrokken directies.

Of een school al dan niet als achterstandsschool is gedefinieerd heeft geen rechtstreeks verband met de frequentie of intensiteit waarmee het toezicht wordt uitgeoefend. Het is wel zo dat achterstandsscholen vaker problemen hebben met bepaalde aspecten van kwaliteit als opbrengsten. Als een achterstandsschool kwaliteitsproblemen heeft zal de inspectie daar meer aandacht aan besteden. De regering verwijst deze leden voor verdere uiteenzetting van het proportionele toezicht naar hetgeen zij onder 38 naar voren heeft gebracht.

96. De leden van de VVD-fractie achten het van belang dat de inspectie zich zo organiseert dat de vertrouwensbasis tussen inspectie en onderwijsinstellingen in stand blijft en vragen het oordeel van de regering daarover.

De regering deelt dit standpunt van de leden van de VVD-fractie en verwijst deze leden naar hetgeen zij onder 12 met betrekking tot de relatie tussen inspectie en scholen en onder 39 naar voren heeft gebracht.

97. De leden van de VVD-fractie achten het werk in visitatiecommissies een verdieping van het leraarsvak en vragen of dit een plek kan krijgen in de Wet beroepen in het onderwijs. Daarnaast zou volgens hen ook over-

wogen kunnen worden leraren de gelegenheid te bieden parttime inspectietaken te laten verrichten en vragen daarbij naar oplossing van mogelijke knelpunten van rechtspositionele of andere aard. De Wet beroepen in het onderwijs legt een zorgplicht bij het schoolbestuur voor ontwikkeling van de leraren. De wijze waarop schoolbesturen dat zouden moeten doen wordt echter niet voorgeschreven. De door de leden van de VVD-fractie voorgestelde verdieping van het leraarsvak zou daarvan wel onderdeel kunnen uitmaken indien een schoolbestuur daarvoor kiest. Zoals onder 62 is aangegeven is er momenteel een experiment gaande waarbij onderwijspersoneel bij de inspectie werkzaam is. Daarbij doen zich geen knelpunten van rechtspositionele aard voor, aangezien één en ander op basis van detachering kan worden geregeld. Artikel 10, vijfde lid, van het wetsvoorstel biedt ook de mogelijkheid dat de inspectie onafhankelijke deskundigen inschakelt bij de uitvoering van het toezicht. In principe zou dat iedereen en dus ook personeelsleden van onderwijsinstellingen kunnen zijn. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de krapte op de arbeidsmarkt. Nu al hebben onderwijsinstellingen grote moeite hun vacatures te vervullen. Als onderwijspersoneel meer wordt betrokken bij het inspectietoezicht gaat dit ten koste van hun werkzaamheden in het onderwijs. Met dit ongewenste neveneffect moet terdege rekening worden gehouden bij intensivering van de uitwisseling van personeel tussen onderwijsinstellingen en inspectie. Een ander mogelijk knelpunt is uiteraard de onafhankelijkheid van het inspectietoezicht. Bij de inzet van derden is het van belang dat de beoordeling niet ongewenst wordt beïnvloed, noch in positieve zin (bij verbondenheid met een instellingen), noch in negatieve zin (bij een concurrentieverhouding met een instelling).

98. De leden van de VVD-fractie zijn van oordeel dat opname van de kwaliteitseisen in de wet i.p.v. in de bijlage de betrokkenheid van de wetgever kan verduidelijken en vraagt of de regering hiertoe bereid is. De regering verwijst deze leden naar hetgeen zij daarover onder 50 naar voren heeft gebracht.

99. De leden van de D66-fractie maken zich zorgen of scholen wel voldoende zijn toegerust voor de door het wetsvoorstel voorgestane verdere ontwikkeling van de kwaliteitszorg en vragen het oordeel van de regering over de financiële ruimte van onderwijsinstellingen. Daarnaast vragen zij zich ook af in hoeverre de inspectie dat is. De regering verwijst de leden van de D66-fractie met betrekking tot de toerusting van scholen naar hetgeen zij onder 9, 37 en 71 naar voren heeft gebracht. Met betrekking tot de vraag of de inspectie voldoende is toegerust verwijst de regering deze leden naar hetgeen zij onder 16 heeft opgemerkt. De inspectie is inmiddels ver gevorderd met het opzetten van haar eigen kwaliteitszorgsysteem. Zij heeft daarbij aangesloten bij de ISO-normen die specifiek zijn toegespitst op inspecties. De inspectie is bezig zich te laten accrediteren bij de Raad voor de accreditatie.

100. De leden van de D66-fractie vragen in relatie tot hun wens dat de inspectie scholen jaarlijks bezoekt, of de regering het met hen eens is dat juist een goed georganiseerd regulier toezicht de basis van het toezicht is. Zij willen weten welke norm qua frequentie de regering c.q. de inspectie hanteert voor het toezicht. De regering is het eens met de leden van de D66-fractie dat het reguliere toezicht goed georganiseerd moet zijn. Zij acht een goed georganiseerd toezicht echter een toezicht dat inspeelt op de situatie op de scholen en dat ruimte biedt indien scholen er blijk van geven hun kwaliteit en de zorg daarvoor goed georganiseerd te hebben. De regering verwijst deze leden naar hetgeen zij hierover onder 39 en 95 naar voren heeft gebracht.

101. De leden van de D66-fractie vragen in relatie tot de door hen gewenste frequentie van de schoolbezoeken opheldering over de korting op het budget van de onderwijsinspectie op de begroting. Daarnaast vraagt zij de regering berekeningen te maken voor de benodigde personeelscapaciteit bij jaarlijkse en tweejaarlijkse schoolbezoeken.

De taakstelling uit het Regeerakkoord (1998), 2,1 miljoen gulden, is reeds in de begroting verwerkt.

Voor de berekening van de benodigde capaciteit verwijst de regering de leden van de D66-fractie naar hetgeen zij daarover onder 95 naar voren heeft gebracht.

102. De leden van D66 wensen een onderbouwde berekening van de financiële consequenties van de invoering van de toezichtswet te ontvangen.

De regering verwijst de leden van de D66-fractie naar hetgeen zij onder 95 naar voren heeft gebracht.

## **II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 3**

103. De leden van de CDA-fractie zouden graag in artikel 3 het door de Raad voorstelde onderscheid in toezicht en stimulering geëffectueerd zien.

Naar aanleiding van de adviezen van de Onderwijsraad en de Raad van State zijn het nalevingstoezicht en stimulerend toezicht scherper van elkaar onderscheiden (zie onder 10). Het is naar de mening van de regering echter wenselijk dat de inspectie de kwaliteit van het onderwijs in brede zin beoordeelt. Zij verwijst de leden van de CDA-fractie naar de onder 5 genoemde overwegingen die daaraan ten grondslag liggen.

### **Artikel 4**

104. De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat de wet in artikel 4 zo ondubbelzinnig mogelijk moet zijn en dat «in acht nemen» op deze plaats daarom zou moeten worden vervangen door «zich houden aan».

Artikel 4, eerste lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat de inspectie het toezicht uitoefent met inachtneming van de vrijheid van onderwijs. Van Dale kent aan inachtneming slechts één betekenis toe: zich houden aan. In relatie tot wettelijke bepalingen is het volgens Van Dale een synoniem voor nakoming of opvolging. Gelet op deze betekenissen en het feit dat de bedoelde bepaling uitdrukkelijk is bedoeld ter bescherming van de vrijheid van onderwijs, meent de regering dat niemand geneigd zal zijn deze bepaling licht op te vatten. Bovendien is gekozen voor deze term om aan te sluiten bij de gebruikte terminologie van artikel 23, vijfde lid, van de Grondwet, dat eveneens ter bescherming van het bijzonder onderwijs spreekt van «met inachtneming van de vrijheid van richting».

### **Artikelen 10 en 11**

105. De leden van de D66-fractie achten het niet juist dat zelfevaluatie, als uitgangspunt van het toezicht, vrijblijvend is. Zij vinden dat de kwaliteitszorg een continu proces moet zijn. Daarbij hebben zij opgemerkt dat de termijn van aankondiging van een inspectiebezoek van vier weken te kort is voor scholen om een zelfevaluatie te kunnen uitvoeren.

De evaluatie van de kwaliteit door of vanwege de instelling is niet een activiteit die alleen op het toezicht is gericht. De regering gaat er vanuit dat scholen hun eigen kwaliteitsbewaking serieus nemen en hier constant mee bezig zijn (zie onder 37). Het is dus niet de bedoeling dat een school

pas gaat denken aan de zelfevaluatie als de inspectie een onderzoek aankondigt. Als de school inderdaad systematisch en continu informatie over de kwaliteit verzamelt, kan de inspectie deze informatie ter hand worden gesteld als dit nodig is. De regering realiseert zich dat de aankondiging van een onderzoek ongelukkig kan uitkomen in de planning van de zelfevaluatie; de school heeft bijvoorbeeld nog een paar weken extra nodig voordat een bepaalde fase is afgerond of voordat een goed rapport af is. Hiermee kan door de inspectie rekening worden gehouden bij de tijdsplanning en uitvoering van haar onderzoek. Het spreekt voor zich dat de inspectie haar onderzoek niet voor langere termijn kan uitstellen. In dat geval moet de inspectie vaststellen dat er vanuit de zelfevaluatie niet voldoende gegevens beschikbaar zijn en het hiervoor benodigde aanvullende onderzoek zelf doen (zie onder 38).

106. De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering de gedachte beoordeelt om leraren op te nemen in de delegatie van de inspectie bij schoolbezoeken. Daarbij vragen zij of dit dezelfde gedachte is als in het nader rapport door de regering is gedaan. De regering acht de betrokkenheid van derden bij het toezicht belangrijk. Haar ideeën daarvoor stemmen in grote lijnen overeen met die van de leden van de D66-fractie. De regering verwijst deze leden hiervoor naar hetgeen zij onder 62 naar voren heeft gebracht.

107. De leden van de SGP-fractie vragen waar zij in de wettekst het element verificatie van de zelfevaluatie, waar de toelichting van spreekt, kunnen terugvinden. Zij vragen wanneer er sprake van is dat de zelfevaluatie voldoende betrouwbaar is om richtinggevend te kunnen zijn voor het oordeel van de inspectie. Op grond van artikel 11, tweede lid, onder b, zullen de gegevens over kwaliteit die de school in de zelfevaluatie verstrekt, voldoende betrouwbaar moeten zijn, om door de inspectie te kunnen worden gebruikt bij het toezicht. De inspectie toetst dit middels een steekproef. Dit is de verificatie van de zelfevaluatie. De regering verwijst de leden van de SGP-fractie voor uiteenzetting van de andere voorwaarden van artikel 11 naar hetgeen zij daarover onder 38 naar voren heeft gebracht.

## **Artikel 12**

108. De leden van de CDA-fractie stellen voor om in artikel 12 te bepalen dat de inspectie op overeenstemming gericht overleg zal voeren met de betrokkenen bij het onderwijs. De regering verwijst de leden van de CDA-fractie naar hetgeen zij daarover onder 69 naar voren heeft gebracht.

109. De leden van de fractie van de ChristenUnie, vinden dat de medewetgever zich moet kunnen uitspreken over de toezichtskaders van de inspectie en vragen om artikel 12 in die zin aan te passen. De regering verwijst de leden van de fractie van de ChristenUnie naar hetgeen zij daarover onder 59 naar voren heeft gebracht.

110. De leden van de ChristenUnie stellen voor om in artikel 12 te bepalen dat de inspectie op overeenstemming gericht overleg zal voeren met de betrokkenen bij het onderwijs. De regering verwijst de leden van de fractie van de ChristenUnie naar hetgeen zij daarover onder 69 naar voren heeft gebracht.

#### **Artikel 14**

111. De leden van de SGP-fractie vragen of de stelling dat de aard en de omvang van een incidenteel inspectierapport zich tegen publicatie kunnen verzetten ook geldt ten aanzien van passieve publicatie en hoe zich dat dan verhoudt tot de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De Wob staat openbaarmaking van privacygevoelige informatie niet toe. De privacygevoelige aard van een onderzoek staat daarom zowel actieve als passieve openbaarmaking in de weg (zie hetgeen hierover onder 83 naar voren is gebracht). De omvang van een rapportage kan echter geen reden zijn om niet tot openbaarmaking over te gaan. Hieruit volgt dat rapportages naar aanleiding van incidentele onderzoeken altijd op verzoek openbaar worden gemaakt, ook als is besloten om de rapportage niet actief openbaar te maken, omdat hierin slechts enkele aspecten aan de orde komen en er dus geen algemeen kwaliteitsbeeld uit is op te maken.

#### **Artikel 16**

112. In de toelichting op artikel 16 staat dat de inspectie binnen twee weken op een verzoek tot publicatie zal reageren en dat de verstrekking van een rapport achterwege kan blijven tot er sprake is van actieve openbaarmaking. Zij vragen hoe zij dit met elkaar moeten rijmen. De regering acht het van belang dat een school niet wordt «overvallen» door de publicatie van een inspectierapport. Vandaar dat de inspectie, nadat het rapport met de school is besproken en is vastgesteld, nog vijf weken wacht alvorens dit actief openbaar te maken. De Wob hanteert voor passieve openbaarmaking een termijn van twee weken om op een verzoek daartoe te antwoorden. Het is echter volgens de Wob niet verplicht om de gevraagde informatie meteen bij het antwoord mee te sturen. Als er tijdens de wachtperiode van vijf weken een Wob-verzoek wordt ingediend, zal daarop derhalve conform de Wob binnen twee weken worden gereageerd. Het gevraagde inspectierapport zal echter pas na afloop van de wachtperiode van vijf weken aan de verzoeker ter hand worden gesteld.

#### **Artikel 18**

113. De leden van de SGP-fractie vragen of de regering bereid is bij de benoeming van de leden van de klachtadviescommissie ook te letten op het inlevingsvermogen in het denken binnen de kleine richtingen in het onderwijs. De onafhankelijkheid van de klachtadviescommissie wordt gewaarborgd, doordat de leden ingevolge het wetsvoorstel (artikel 18, tweede lid) geen deel mogen uitmaken van en niet werkzaam onder verantwoordelijkheid mogen zijn van de inspectie. De deskundigheid van de commissie is gewaarborgd door te bepalen dat de voorzitter en leden afzonderlijk of gezamenlijk deskundig dienen te zijn op het gebied van onderwijs, in het bijzonder op het gebied van toezicht, klachtbehandeling en de vrijheid van richting en inrichting. Het spreekt voor zich dat de deskundigheid zich mede dient uit te strekken tot de kleine richtingen in het onderwijs.

114. De leden van de VVD-fractie merken op dat hoofdstuk 6 hoofdstuk 7 moet zijn. De regering is deze leden erkentelijk voor hun opmerkzaamheid en zal dit bij nota van wijziging bewerkstelligen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
L. M. L. H. A. Hermans