

P E R S B E R I C H T

Ons kenmerk

OR 990646/450

Den Haag,

1 november 1999

ONDERWIJSRAAD PLEIT VOOR DEUGDELIJK TOEZICHT OP HET ONDERWIJS

De Onderwijsraad is positief over het streven van het kabinet om de Inspectie van het Onderwijs een duidelijke en actieve rol te laten vervullen bij het bewaken van de basiskwaliteit van onderwijsinstellingen en het stimuleren van een zo hoog mogelijke kwaliteit van het onderwijs in ons land. De Raad onderschrijft de eisen die het kabinet aan het inspectietoezicht wil verbinden, maar vraagt aandacht voor de concrete uitwerking daarvan. Niet duidelijk is hoe de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht op het onderwijs kan worden verenigd met de gedachte aan een grotere zelfstandigheid van de inspectie. De Onderwijsraad heeft bedenkingen tegen het voornemen om onderwijsinstellingen te confronteren met twee soorten kwaliteitseisen, te weten eisen waaraan wel en eisen waaraan geen bekostigingssancties zijn verbonden. Dit stelt de Onderwijsraad in een vandaag gepubliceerd advies.

Het advies is een reactie op de nota *Variëteit en Waarborg* van minister Hermans en staatssecretaris Adelmund van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De bewindslieden doen hierin voorstellen voor een nieuw evenwicht tussen autonomie en verantwoording van scholen. De rol van de onderwijsinspectie wordt daarbij versterkt.

Taken van de Inspectie van het Onderwijs

De Onderwijsraad beschouwt het toezien op de naleving van wettelijke voorschriften (in het bijzonder van deugdelijkheidseisen en andere bekostigingsvoorwaarden) als de kerntaak van de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie ziet erop toe dat onderwijsinstellingen functioneren in overeenstemming met de kaders en regels die de wetgever heeft vastgesteld. Deze taak blijft in een tijdperk van autonomie-vergroting van instellingen en van deregulering onverminderd van belang.

De controle-taak van de Onderwijsinspectie is uniek; geen andere institutie binnen het onderwijsbestel heeft de taak en de bevoegdheid om te controleren of onderwijsinstellingen zich aan de wet houden. De drie overige taken van de Onderwijsinspectie, te weten het stimuleren en evalueren van en het rapporteren over (de kwaliteit van) het onderwijs worden ook door andere instanties (bijvoorbeeld onderwijsbegeleidingsdiensten, nascholings- en onderzoekinstellingen, en overheidsdiensten als het CBS en het CPB) uitgevoerd. De Onderwijsraad onderkent en onderschrijft dat deze taken zinvol met de controle-taak kunnen worden verbonden. De controle-taak in het takenpakket van de inspectie moet wel prioritaire aandacht krijgen. De drie overige taken van de inspectie zijn afgeleide taken.

Ministeriële verantwoordelijkheid

Het is de Onderwijsraad niet duidelijk hoe het uitgangspunt dat de minister verantwoordelijk is voor het toezicht op het onderwijs, kan worden verenigd met het voornemen om een grotere zelfstandigheid van de inspectie te onderzoeken. De Onderwijsraad bepleit een behoud van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de Inspectie van het Onderwijs. Deze opvatting voert terug naar de

essentiële taak die deze Inspectie binnen het Nederlandse onderwijs vervult. Daarop dient de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen door de Staten-Generaal aanspreekbaar te zijn. De Inspectie van het Onderwijs dient een gedeconcentreerde rijksdienst te blijven.

Eisen aan het Inspectie-toezicht

De nota Variëteit en Waarborg beschrijft vier eisen waaraan het toezicht van de Inspectie moet voldoen. Ten eerste moet het toezicht gericht zijn op de kernkwaliteit van het onderwijs. Het moet proportioneel zijn, dat wil zeggen niet onnodig ingewikkeld of tijdrovend voor scholen. Daarnaast moet het toezicht 'kenbaar' zijn: de maatstaven en werkwijze dienen bekend te zijn. Ten slotte moet het een wettelijke grondslag hebben. De Raad onderschrijft deze eisen, maar zet vraagtekens bij de manier waarop ze in de voorstellen in acht worden genomen. Het voorgestelde toezicht-nieuwe-stijl heeft op méér betrekking dan op basiskwaliteiten van scholen. De uitbreiding van de stimuleringsfunctie zal onvermijdelijk leiden tot een meer ingewikkelde verhouding tussen onderwijsinspecteurs en onderwijsinstellingen, de transparantie van het toezicht wordt door het introduceren van twee soorten kwaliteitseisen kwetsbaar en er kunnen vraagtekens worden geplaatst bij het juridische fundament van kwaliteitseisen die door de Inspectie in eigen beheer worden gesteld.

Naast een deugdelijk juridisch kader waarbinnen de Inspectie van het Onderwijs dient te functioneren, is ook aandacht voor de professionaliteit van het toezicht van belang. Het verdient aanbeveling na te gaan op welke wijze de introductie van startbekwaamheidseisen en beroepsstandaarden voor inspecteurs en het verplicht stellen van een periodieke nascholing kunnen bijdragen aan het vergroten van de kwaliteit van het werk van de Inspectie.

Twee soorten kwaliteitseisen?

Het kabinet stelt voor dat de Onderwijsinspectie onderwijsinstellingen mag confronteren met twee soorten kwaliteitseisen. Enerzijds met de deugdelijkheidseisen die in de wet- en regelgeving op het terrein van het onderwijs verankerd liggen, anderzijds met kwaliteitskenmerken die niet in de diverse onderwijswetten zijn geregeld en die de Inspectie als een soort aanvullende deugdelijkheidseisen aan onderwijsinstellingen mag voorhouden en waar hun kwaliteit aan wordt afgemeten. Voor de laatste soort kwaliteits-eisen zouden in een te ontwerpen Toezichtswet procedurele voorschriften moeten gelden, dat wil zeggen voorschriften over de wijze waarop de Inspectie bij de selectie en normering ervan tewerk dient te gaan. De Onderwijsraad acht dit voorstel in constitutioneel opzicht onvoldoende doordacht. De grondwet biedt niet de mogelijkheid van deugdelijkheidseisen die buiten de wetgever om tot stand komen. Het ontstaan van twee soorten kwaliteitseisen is bovendien verwarrend voor scholen; zo kan niet worden voldaan aan het vereiste dat het toezicht transparant is.

Aan de tweede soort kwaliteitseisen zijn geen bekostigingssancties gekoppeld. Daarmee zijn deze eisen in hun uitwerking echter niet minder betekenisvol. Gelet op de beoogde publieke rapportage van inspectie-verslagen over afzonderlijke onderwijstellingen kan een negatief oordeel van de Inspectie op grond van die kwaliteitseisen voor een school ernstige consequenties hebben, in het bijzonder voor de concurrentiepositie.

De vraag rijst hoe het stellen van aanvullende kwaliteitseisen zich verhoudt tot de vrijheid van onderwijs en tot het streven naar meer autonomie van onderwijsinstellingen. De Raad vindt dat wanneer nieuwe, aanvullende eisen aan de kwaliteit van het onderwijs worden gesteld, deze als deugdelijkheidseisen moeten worden geformuleerd en bij voorkeur in de sectorwetten moeten worden opgenomen. De nieuwe eisen moeten dan aan zware voorwaarden voldoen. Ze moeten ten eerste van onmiskenbaar belang zijn voor de kernkwaliteit van het onderwijs (noodzakelijkheidsbeginsel) en vervolgens maatschappelijk breed aanvaard en wetenschappelijk onomstreden zijn. Daarnaast dienen ze de vrijheid van richting onaangetast te laten. De Raad stelt vast dat kwaliteitseisen die Inspectie in het kader van het zogeheten Integraal Schooltoezicht hanteert, lang niet altijd aan deze criteria voldoen. Dit geldt bijvoorbeeld voor eisen inzake het pedagogisch klimaat op een school, of het didactisch handelen van leraren. De Inspectie mag aspecten als deze niet in een kwaliteitsoordeel over scholen laten meewegen.

De Raad bepleit dat onderwijsinstellingen van overheidswege met één type deugdelijkheidseisen worden geconfronteerd. Deze eisen dienen periodiek te worden heroverwogen in het licht van de genoemde vereisten. Deze heroverweging kan leiden tot reductie, tot handhaving of tot uitbreiding van kwaliteitseisen.

De Raad suggereert om de huidige deugdelijkheidseisen, met inachtneming van de bovengenoemde vier vereisten, in enkele opzichten uit te breiden, zodat de Inspectie binnen het kader van haar waarborgfunctie meer facetten van de kwaliteit van een afzonderlijke school kan beoordelen. De Raad denkt daarbij in het bijzonder aan eisen op het terrein van leerstandaarden (daarover bracht de Raad onlangs het advies *Zeker Weten. Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid* uit) en aan eisen op het terrein van de beschikbare leertijd, de bevordering van de deskundigheid van schoolleiders en leraren, het functioneren van interne overlegstructuren en een doelmatige inzet van personele en materiële middelen.

Noot voor de redactie: voor meer informatie over dit bericht kunt u contact opnemen met Carolien Nout (voorlichter), tel. (070) 310 00 15 (buiten kantooruren 06 - 55 30 27 00 of 0174 - 24 40 19). Dit bericht en het advies zijn te lezen op www.onderwijsraad.nl