

Samenvatting

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

Wat is het probleem? Wat is het doel?

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

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

Wat is de strekking van dit advies?

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

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

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

Uitgangspunten en aanbevelingen

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

1) Unieke taken Inspectie benadrukken en onderscheiden Informeren

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

Oordelen

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

Handhaven

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

2) Eenvoud van toezicht bevorderen

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

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

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

3) Inrichting van het toezicht per sector variëren

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

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

Toekomstig toezicht en de instellingen

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

En verder:

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

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