

Vernieuwd toezicht

Commentaar bij de voorgenomen wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht

Nr. 20090114/963

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
e-mail: secretariaat@onderwijsraad.nl
070 – 310 00 000 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk

Contactpersoon

Plaats/datum

Den Haag, 10 april 2009

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp

Advies *Vernieuwd toezicht*

Mijnheer de Minister,

In uw brief van 20 januari 2009 heeft u de Onderwijsraad gevraagd te adviseren over de voorgenomen wijzigingen van de WOT (Wet op het onderwijstoezicht). In algemene zin is de raad positief over het wetsvoorstel, bijvoorbeeld waar het gaat om de hernieuwde aandacht voor de kwaliteit van het onderwijspersoneel en de mogelijkheid van een onaangekondigd inspectiebezoek.

Naast enkele verduidelijkingen zijn naar de mening van de raad enkele punten in het wetsvoorstel voor verbetering vatbaar. Zo moet de kwaliteit van het onderwijs leidend blijven bij het toepassen van alle toezicht. De raad adviseert om een beknopte, duidelijke catalogus van sanctiemiddelen op te nemen bij de nieuwe wet. Bekostigings sancties behoren volgens de raad niet aan de inspectie gemandateerd worden.

De raad ziet de nu te ontwikkelen referentieniveaus als een goede stap. Hij ziet een nader uit te werken combinatie van absolute en relatieve normen als wenselijk. De positie van de inspectie daarbij kan verduidelijkt.

De raad ziet de noodzaak van een nadere invulling van het toezicht voor drie groepen van actoren die aan enig toezicht zijn onderworpen, te weten voor leerlingen, voor leraren en voor directeurs/(uitvoerend) bestuurders en bestuurders/toezichthouders.

De raad vraagt aandacht voor het in de Grondwet vermelde onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid van onderwijsgeevenden. De raad neemt met genoegen kennis van de bepalingen rond het onderzoek naar de bekwaamheid, maar zag ook graag aandacht voor het onderzoek naar de zedelijkheid. Burgerschap en reeds bestaande, professionele eisen opgesteld door de lerarenberoepsgroepen (zoals een integriteits- of gedragscode) bieden hiervoor mogelijk een passend kader.

Tot slot is nader uit te werken hoe effectiever toezicht mogelijk is op het onderwijs in de leerbedrijven.

Met beleefde groet,

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

Drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
2	Inhoud wetsvoorstel en advieskader van de raad	8
2.1	Korte samenvatting wetsvoorstel	8
2.2	Advieskader van de raad	9
3	Commentaarpunten van de raad	12
3.1	Algemeen oordeel: positief	12
3.2	Belangrijkste kanttekeningen	13
3.3	Overige opmerkingen	19
4	Aanbevelingen	21
	Afkortingen	23
	Literatuur	24
	Bijlage 1	25

De raad levert in dit advies commentaar op de beoogde wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht

1 Inleiding

Dit advies is het commentaar van de raad op de beoogde wijziging van de WOT (Wet op het onderwijstoezicht) en enige andere wetten, die als doel heeft invoering van geïntegreerd toezicht en vernieuwing van het toezichtsproces (hierna: het Wetsvoorstel vernieuwing toezicht).

Hoewel er geen afgebakende adviesvraag aan de raad is voorgelegd, vat de raad de vraag van de minister als volgt op.

Welke kanttekeningen zijn te maken bij het wetsvoorstel inzake de invoering van geïntegreerd toezicht en vernieuwing van het toezichtsproces?

De raad zal – mede op basis van eerdere adviezen zoals *Doortastend onderwijstoezicht* (2006a) – enkele punten aanstippen die hij van belang acht bij de verdere voorbereiding van het wetsvoorstel.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst, na een korte samenvatting van het wetsvoorstel, het advieskader van de raad. Hoofdstuk 3 bespreekt vervolgens enkele commentaarpunten van de raad op het wetsvoorstel. Volgens de raad zijn er naast positieve aspecten ook enkele kanttekeningen te plaatsen. Hoofdstuk 4 bevat tot slot enkele beknopte aanbevelingen die mogelijk aanleiding kunnen vormen het wetsvoorstel op punten te wijzigen of nader te motiveren.

In de nieuwe opzet wordt de intensiteit van het toezicht gebaseerd op een risicoanalyse. De raad beoordeelt de nieuwe opzet vanuit een advieskader dat is gebaseerd op eerdere adviezen.

2 Inhoud wetsvoorstel en advieskader van de raad

2.1 Korte samenvatting wetsvoorstel

Eén van de kernpunten van het nieuwe toezicht is dat toezicht niet langer aansluit bij de zelfevaluatie van de instellingen, maar gebaseerd is op openbare verantwoordingsinformatie (bijvoorbeeld schoolgids, jaarverslagen).¹ De inspectie doet per schoollocatie jaarlijks een risicoanalyse-onderzoek. Dit risicoanalyse-onderzoek vindt plaats op basis van databestanden of signalen. Als daaruit vermoedens rijzen dat sprake is van tekortkomingen, vindt documentenanalyse of onderzoek bij de instelling plaats. De risicoanalyse is beslissend voor de intensiteit van het toezicht.

Op basis van het onderzoek stelt de inspectie een *toezichtarrangement* vast. Het toezichtarrangement is openbaar. Zijn de risico's klein en zijn de eindresultaten op niveau, dan krijgt de instelling een zogenoemd basisarrangement en vindt er in dat jaar in beginsel geen verder onderzoek plaats. Dit zorgt voor minder toezichtlasten bij een school. Bij grote risico's (tekortkomingen) zal de inspectie uitvoerig onderzoek doen op de desbetreffende scholen. Deze scholen krijgen een aangepast arrangement.

De risicoanalyses worden doorgaans eerst besproken met het bestuur. De inspectie wil het toezicht effectiever maken door ervaringen van belanghebbenden (ouders, leerlingen, gemeenten) beter te gebruiken bij de risicoanalyse. Ook worden in het nieuwe toezicht de personele en financiële gegevens van besturen en scholen gebruikt voor de risicoanalyse. Als daarvoor aanleiding bestaat, wordt de jaarverslagen (inclusief de jaarrekeningen) van het bevoegde gezag diepgaand geanalyseerd.

Het besluit tot een verscherpt toezichtarrangement wordt volgens de memorie van toelichting bij de wetswijzigingen gebaseerd op onder meer de volgende kernelementen:

- eindresultaten die onder de maat zijn;
- onvoldoende kwaliteit (met name de bevoegdheid) van leraren;
- personele en financiële gegevens (zoals hoog verzuim, tekorten op de balans) die aanleiding geven tot zorg (volgens de memorie van toelichting schiet de professionaliteit van het bestuur dan waarschijnlijk ook tekort); en
- veel klachten van ouders/studenten/leerlingen.

De WOT wordt gewijzigd om het nieuwe kader te bieden waarbinnen het nieuwe toezicht vorm kan krijgen. De wetswijziging bevat de grondslag voor het risicogericht toezicht. De wet wordt ook in overeen-

¹ Memorie van toelichting, 2009, p.9.

stemming gebracht met het uitgangspunt dat het toezicht is gebaseerd op de verantwoordingsdocumenten van de instelling (en niet meer op de in de huidige WOT vastgelegde zelfevaluatie).

De nieuwe werkwijze van de inspectie (informerende, beoordelende en zo nodig interveniërende) wordt in de taakomschrijving van de inspectie beter tot uitdrukking gebracht. De nieuwe taak van de inspectie om toezicht te houden op de financiële rechtmatigheid van de bekostigde onderwijsinstellingen en op hun accountants, wordt ook wettelijk geregeld. De inspectie krijgt onder meer de bevoegdheid onderzoek te verrichten naar de rechtmatige verkrijging van de rijksbekostiging, naar de controlerapporten van de door het bevoegd gezag aangewezen accountant,² naar de rechtmatigheid van de bestedingen, en naar de rechtmatigheid van het financieel beheer van de bekostigde instellingen.

Een ander, nieuw, aspect van het toezicht betreft de kwaliteit van de onderwijsgevers als een onderdeel van de algemene kwaliteitsbeoordeling.

Het wetsvoorstel regelt nu ook expliciet dat mandatering van handhavende bevoegdheden van de minister aan de inspectie mogelijk is bij AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur).

Voor wat betreft het hoger onderwijs krijgt de inspectie een meer uitgeschreven taak om op verzoek van de minister of uit eigen beweging in incidentele gevallen onderzoek te verrichten binnen een door de minister te formuleren kader (de 'brandweerfunctie').

Verder worden nog enkele andere onderwerpen geregeld die niet direct met het nieuwe toezicht samenhangen:

- het toezicht op de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven wordt in de WOT vastgelegd; op basis van een convenant is daar de afgelopen jaren al op vooruitgelopen;
- in de WOT wordt een grondslag geboden voor het toezicht door de inspectie op de naleving van de Wet medezeggenschap op scholen;
- voor de klachtadviescommissie wordt bepaald dat de benoeming voor ten hoogste vier jaar geschiedt (analoog aan de procedure omtrent de Raad van advies inzake de Inspectie van het onderwijs); en
- voor de Raad van advies inzake de Inspectie van het onderwijs wordt bepaald dat er meer dan drie leden benoemd kunnen worden.

2.2 Advieskader van de raad

De raad heeft in het advies *Doortastend onderwijstoezicht* (2006a) geadviseerd over de nieuwe rol van de inspectie. De drie hoofdaanbevelingen in dat advies waren:

- (1) betere profilering van de taken van de inspectie;
- (2) eenvoud van toezicht; en
- (3) variatie per sector van de inrichting van het toezicht.

Voor zover van belang voor dit advies wordt hieronder kort ingegaan op de belangrijkste aanbevelingen in genoemd advies.

1) *Betere profilering*

De vijf belangrijkste punten waarover de overheid geïnformeerd zou moeten worden zijn: kwaliteit, doelmatigheid, keuzevrijheid, toegankelijkheid en sociale cohesie. De inspectie richt zich vooral op kwaliteit, maar ook op bijvoorbeeld sociale cohesie. Verder is er ook aandacht voor doelmatigheid. De aangeleverde informatie van instellingen moet hierbij, bijvoorbeeld door een steekproef van een

² Volgens het wetsvoorstel minimum leerresultaten wordt dit straks de raad van toezicht/interne toezichthouder, TK 2008-2009, 31 828, nr. 2.

toezichthouder (inspectie of NVAO, Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie), gecontroleerd blijven (verificatie).

De profilering van de oordelende functie van de inspectie was volgens de raad te bereiken door een helder kader te scheppen. Het is in de praktijk van de WOT voor veel instellingen nog niet duidelijk wat tot het verplichte repertoire behoort en wat als optie geldt.³ Met andere woorden: het onderscheid tussen eisen van deugdelijkheid en kwaliteitsaspecten wordt in de praktijk veelal niet gemaakt. Voor de juridische consequenties is het onderscheid echter van groot belang. Deugdelijkheidseisen zijn dwingende eisen op grond van de wet, die kunnen worden gehandhaafd met een bekostigingssanctie. Instellingen zijn verplicht om aan deze eisen gevolg te geven. Overige aspecten zijn kwaliteitsaspecten die op een lager niveau dan de wet geregeld kunnen worden en die niet kunnen worden gehandhaafd met een bekostigingssanctie. Voor instellingen is het optioneel om deze overige kwaliteitsaspecten op te volgen.

Aansluitend op dit debat suggereerde de raad normen op te stellen op een aantal kernterreinen, waarover niet te onderhandelen is. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het aandeel bevoegde leraren en om resultaatnormen op basis van leerstandaarden voor onderdelen van taal en rekenen die door (90% van de) leerlingen binnen een bepaalde leeftijdsrange bereikt moeten zijn.

Het sobere toezichtkader zou moeten worden toegespitst op in ieder geval die domeinen waar 'evidence based' inzichten beschikbaar zijn, zoals de raad voorstelde in zijn advies *Naar meer evidence based onderwijs* (2006). Dit pakket van ononderhandelbare deugdelijkheidseisen is ook nodig om de nationale vergelijkbaarheid van instellingen te handhaven en daarmee de aansluitingen tussen verschillende opleidingen en verschillende instellingen te behouden. In dit verband zou ook het primaat van de wetgever bij normstelling moeten gelden.

Ten aanzien van het risicogericht toezicht merkte de raad het volgende op. Door middel van risicoanalyses kan nagegaan worden bij welke scholen een (potentiële) bedreiging bestaat voor de kwaliteit van het onderwijs. Een nadeel van de risicogerichte benadering op een doorgaans kleine selectie van scholen is dat de informerende taak van de inspectie op de achtergrond raakt, zie hierna onder 2. Een ander nadeel van het louter inspecteren van de slecht presterende scholen is dat het hele veld in een negatief daglicht komt te staan, omdat de aandacht alleen gericht is op wat niet goed gaat. De inspectie zou daarom ook de scholen moeten signaleren die sinds jaar en dag bewezen hebben dat ze ruim voldoende presteren: instellingen met een bewezen 'track record'. De raad was ook voor de uitbreiding van het aantal sanctiemogelijkheden. Daarbij is opgemerkt dat de mogelijkheden tot sanctionering in het hoger onderwijs bij de minister zouden moeten liggen, terwijl het in het basisonderwijs denkbaar was dat een aantal sanctiemogelijkheden tot de discretionaire bevoegdheid van de inspectie zelf zouden behoren.

2) Eenvoud van toezicht

Ook voor intern toezicht geldt dat informatie wezenlijk is. De inspectierapporten vormen een belangrijke bron voor het interne toezicht. Dit betekent in bepaalde opzichten een verschuiving: immers een rol van de inspectie bij het interne toezicht komt op dit moment in de praktijk nog weinig voor. Toch is afhankelijk van de verdere ontwikkeling van de toezichtkolom een directe lijn van inspectie naar de raden van toezicht zeer wel mogelijk en ook wenselijk. Bij dit punt adviseerde de raad binnen zekere grenzen door te gaan met de ontwikkelingen rond geïntegreerd toezicht door samenwerking en informatie-uitwisseling, en geen nieuwe externe toezichthoudende instanties te creëren zoals een onderwijsautoriteit.

3) Inrichting van het toezicht variëren per sector

De raad had hierbij als aanbeveling om onder andere de ontwikkelingen in de onderwijssectoren te monitoren. Wat zijn neveneffecten van het terugtreden van het overheidstoezicht? Is het beoogde doel van meer ruimte voor de professional en de instelling bereikt met de terugtreding? Wat betekent dat voor de positie van de leerling of student? Hierbij zouden ervaringen in het hoger onderwijs, maar ook in de gezondheidszorg betrokken kunnen worden. Bij invoering van nieuw toezicht zou volgens de raad ook

³ Onderwijsraad, 2006a, p.57.

rekening gehouden moeten worden met tempoverschillen tussen instellingen binnen de sector (zie de eerdere aanbeveling over het instrument van de risicoanalyse).

Naast *Doortastend onderwijstoezicht* zullen ook andere meer recente adviezen worden betrokken bij de beoordeling, zoals *Partners in onderwijsopbrengst* (2008b) en *De stand van educatief Nederland 2009* (2009).

De raad is positief over de voorgestelde wijzigingen. Belangrijkste kanttekening is dat het risico bestaat dat de inspectie zich te veel zal richten op een klein aantal scholen waar het niet goed gaat.

3 Commentaarpunten van de raad

3.1 Algemeen oordeel: positief

In algemene zin is de raad positief over het voorgelegde wetsvoorstel en de invoering van gedifferentieerd of risicogericht toezicht. Met name de toevoeging van toezicht op de kwaliteit van onderwijspersoneel (artikel 11, tweede lid, sub c WOT) is zinvol. In artikel 23, tweede lid van de Grondwet is expliciet het toezicht op de bekwaamheid en zedelijkheid van de onderwijzers opgenomen. Deze bepaling vindt nu ook een uitwerking in de WOT. Toezicht op de bekwaamheid van docenten past bij het uitgangspunt dat de overheid als primaire taak heeft in ieder geval goed leerplichtig onderwijs te garanderen (zie ook *Richtpunten bij onderwijsagenda's*, 2008c). De wetgever heeft inmiddels een en ander in deugdelijkheidseisen vastgelegd, zoals in het BBO (Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel). Aan deze minimumvoorwaarden moet de leraar of docent voldoen. Het gaat daarbij om zowel vaardigheden als kennis. De verschillende eisen uit het besluit worden in de toelichting verder uitgewerkt in de onderdelen competentie-eisen en indicatoren. Volgens de toelichting dragen deze uitwerkingen "bij aan de mogelijkheid van doeltreffend toezicht en handhaving, maar zijn daarvoor niet strikt noodzakelijk.[...]. De indicatoren zijn evenmin voorschriften, maar kunnen wel helpen bij het vormen van een oordeel over de vraag of de leraar aan de eisen voldoet. De indicatoren zijn uitputtend noch dwingend, maar richtinggevend van aard. Uiteindelijk zal de instantie die oordeelt [de inspectie bij het oordeel over het presteren van de school] zelf zijn oordeel moeten onderbouwen". Feitelijk vormen ze daarmee het toezichtkader voor beoordelende instanties en werken ze als beleidsregels of 'quasi deugdelijkheidseisen'.⁴

De raad heeft in het advies bij dit besluit (*Briefadvies bekwaamheidseisen Onderwijspersoneel*, 2005) aangegeven dat er sprake is van een evenwichtig pakket dat recht kan doen aan de uitgangspunten die voor de vast te leggen bekwaamheidseisen gelden. Er is echter wel aandacht nodig voor de onderlinge relaties tussen de bekwaamheidseisen. Het is immers niet goed denkbaar dat ze allemaal even belangrijk zullen zijn voor het leren van leerlingen. Het aanbrengen van een zekere hiërarchie binnen het geheel van de bekwaamheidseisen zal een van de opgaven zijn bij de verdere ontwikkeling van deze eisen. Voorts vroeg de raad aandacht voor "het niveauvraagstuk in het licht van de formulering van de onderscheiden competenties per onderwijssector".⁵ Hij noemde in dit verband als voorbeeld de vakinhoudelijke en didactische competenties voor leraar voortgezet onderwijs/docent bve (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) enerzijds en die voor leraar vho (voorbereidend hoger onderwijs) anderzijds. Gelet op de wettelijke ruimte voor de schoolleiding een eigen beleid over de personele inzet te voeren en gelet op het belang van het niveauvraagstuk, bepleitte de raad met nadruk dit thema te zijner tijd bij de evaluatie te betrekken en dit

⁴ Zie Onderwijsraad, 2007.

⁵ Onderwijsraad, 2005, p.5.

vervolgens bij de eerstvolgende bijstelling van de bekwaamheidseisen nader uit te werken en toe te lichten.

Een ander positief punt in het wetsvoorstel is het regelen van onaangekondigde inspectiebezoeken in verband met gevaren van 'window dressing' door scholen. Dit punt sluit aan bij wat de raad in 2006 heeft opgemerkt ten aanzien van het blijvend controleren van aangeleverde gegevens. Toezicht kan niet alleen op papier gebeuren, maar moet voorzien zijn van een verificatie.

De raad kan zich als tussenstap verder vinden – aansluitend op wat hiervoor in het advieskader is genoemd – in de overgang van toezicht op basis van kwaliteitszorg naar toezicht op basis van verantwoordingsdocumenten. Een toetsing niet zozeer op basis van documenten maar op basis van cruciale processen en opbrengstresultaten heeft op termijn uiteraard de voorkeur.

Wanneer een meer geïntegreerde benadering van het toezicht op het gebied van financiën en personeel leidt tot een administratieve lastenverlichting van scholen, is dit uit het oogpunt van eenvoud van toezicht toe te juichen en sluit dit aan op wat de raad eerder heeft aanbevolen in zijn advies *Doortastend onderwijstoezicht* (2006a). Niettemin heeft ook deze integratie zijn grenzen: inhoud en voorwaarden kennen deels elk een eigen logica, die niet onderling verward moeten worden.

De raad constateert tot slot dat er geen nieuwe 'toezichtsautoriteiten' worden gecreëerd, wat ook aansluit op een eerdere aanbeveling van de raad. Wel heeft hij hierbij nog de opmerking dat het speerpunt van onderwijstoezicht moet zijn en blijven toezicht op de onderwijskwaliteit. Financieel toezicht en toezicht op de professionaliteit van de instelling en het bestuur zijn dus niet gelijkwaardig, maar ondergeschikt aan toezicht op de onderwijskwaliteit. Paragraaf 3.3 zal hier nader op in gaan.

3.2 Belangrijkste kanttekeningen

De vier belangrijkste kanttekeningen die de raad in dit advies zal bespreken zijn:

- (1) recht doen aan alle drie de hoofdtaken van de inspectie;
- (2) mandateren van sanctionerende bevoegdheden aan de inspectie;
- (3) de gehanteerde systematiek en normering van de inspectie
 - (a) voor leerlingen;
 - (b) voor leraren; en
 - (c) voor directeurs/(uitvoerend) bestuurders en bestuurders/toezichthouders; en
- (4) de wettelijke randvoorwaarden bij onaangekondigd inspectiebezoek.

1) Recht doen aan alle drie de hoofdtaken van de inspectie

Volgens de memorie van toelichting heeft de inspectie drie hoofdtaken: informeren, beoordelen en zo nodig interveniëren. De focus van het wetsvoorstel ligt op het beoordelen en met name op het afrekenen. Het is van belang om de overige taken van de onderwijsinspectie niet te laten ondersneeuwen. Met name de informerende taak komt in het geheel niet terug in het wetsvoorstel, terwijl deze van belang is als spiegel functie voor alle scholen. Deze taak hoort bij een evenwichtig opererende onderwijsinspectie en staat ook met zoveel woorden genoemd in artikel 3 lid 2, sub f WOT. De memorie zou dus nader moeten ingaan op de versterking van de informerende functie.

Bij de evaluatie van de WOT in 2007 werd geconstateerd dat er twee uitgangspunten kunnen zijn bij de inzet van de inspectie: (a) de inspectie let met name op de zeer zwakke scholen; versus (b) de inspectie bevordert de kwaliteit van het onderwijs in de volle breedte (ook een goede school kan nog steeds beter).⁶ Het voorliggende wetsvoorstel stelt – zo begrijpt de raad – het eerste model voor, waarbij 'verdiend vertrouwen' prevaleert. Zoals de raad eerder in 2006 ook al aangaf, is selectiviteit in beginsel een goed en zinvol principe om efficiënt met de middelen en de (administratieve) belasting van scholen om te gaan.

⁶ De Jonge e.a., 2007.

Het principe van selectiviteit zal echter vooral garanderen dat er voldoende aandacht is voor een zekere minimumkwaliteit. Voor een algemene kwaliteitsverbetering is volgens de raad een bredere taakinfilling nodig, waarbij een proactieve rol van de inspectie gewenst is. De nadruk ligt hierbij niet zozeer op handhaving van minimale kwaliteit, maar veeleer op het informeren van de school met het oog op kwaliteitsverbetering. Ook hier kunnen leerstandaarden de stand van de onderwijskwaliteit helder maken, zoals is betoogd in *Partners in onderwijsopbrengst* (2008b).

Een ongewenst neveneffect van het risicogericht toezicht kan zijn dat de inspectie zich te sterk concentreert op een relatief klein aantal zeer zwakke scholen (ongeveer 1,5 tot 2% van het totaal aantal scholen).⁷ De raad staat daarom positief tegenover de maatregel in het *Actieplan zeer zwakke scholen*, waarin is aangegeven dat ook 'zwakke scholen' hetzelfde intensieve toezicht krijgen als 'zeer zwakke scholen'.⁸ De raad ondersteunt de toezegging dat de inspectie een school in het primair onderwijs eens in de vier jaar zal blijven bezoeken.⁹

Voorts is het van belang dat de inspectie zorg draagt voor een verantwoorde uitoefening van het toezicht. Deze verplichting is opgenomen in artikel 22 WOT. Het gaat hier om de totale taakuitoefening van de inspectie, dus om alle drie de hoofdtaken.¹⁰ Ook de toepassing van risicogericht toezicht moet verantwoord worden uitgevoerd, en scholen kunnen, wanneer dit niet gebeurt, een klachtenprocedure starten volgens de in afdeling 9.1 van de AWB (Algemene wet bestuursrecht) geregelde klachtbehandeling. De openbare verantwoordingsdocumenten waarop de inspectie zich baseert moeten kloppen, de kwaliteit van de data moet valide zijn en de beslissing om op grond hiervan intensief toezicht toe te passen moet op transparante wijze tot stand komen.

2) Mandatering van sanctionerende bevoegdheden

De raad is in het licht van de drie genoemde taken voor een nadere profilering van elk van de drie taken. Dat geldt ook voor de handhavende taak. Deze profilering kan op meerdere manieren vorm krijgen, een daarvan is het toekennen van sanctiebevoegdheden. De raad is echter van oordeel dat er grenzen zijn ten aanzien van de mandatering van sanctiebevoegdheden aan de inspectie.

De memorie van toelichting specificeert de te mandateren bevoegdheden. Het gaat daarbij zowel om het in zijn geheel inhouden, het opschorten en het intrekken van de bekostiging, als om partiële bekostigings sancties zoals het gedeeltelijk inhouden, het lager vaststellen, of het ten nadele van de ontvanger wijzigen van de bekostiging.¹¹ De raad ziet een relatie tussen de aard van de sanctie en de bevoegde instantie om deze sanctie uit te oefenen. Daarbij geldt dat hoe zwaarder de sanctie is, hoe minder de sanctie voor mandatering in aanmerking komt.

De raad stelt dat ook partiële bekostigings sancties niet aan de inspectie zouden moeten worden gemandateerd. De inspectie is niet rechtstreeks democratisch gelegitimeerd, de minister wel. De minister zou daarom in de toepassing van bekostigings sancties het primaat moeten hebben. De nu in de memorie van toelichting genoemde sancties zijn naar het oordeel van de raad te ingrijpend om aan de inspectie te mandateren.

Bovendien kan de onafhankelijkheid van het toezicht onder druk komen te staan wanneer de inspectie niet alleen toeziet maar ook uitgebreid sanctioneert. Er ontstaat dan vermenging van functies. Immers, de toezichthouder zou dan ten opzichte van de school in een onderhandelings situatie kunnen worden gedrongen, waarbij de zwaarte van de mogelijke sanctie reeds de vaststelling van de feiten kan gaan kleuren.

⁷ Zie Inspectie van het Onderwijs, 2008

⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009b.

⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2007.

¹⁰ TK 2000–2001, 27783, nr. 3, p. 24.

¹¹ Memorie van toelichting bij artikel I, onderdeel B (artikel 3 WOT), p. 12.

Dit ligt anders voor wat betreft lichtere sancties, zoals het eisen van een verbeterplan plus geïntensiverde controle op de uitvoering daarvan, of het aanleggen en publiceren van een zwarte lijst van (zeer) zwakke scholen. De raad heeft in *Doortastend onderwijs toezicht* (2006a) enkele concrete aanbevelingen gedaan. De raad adviseert om een duidelijke catalogus van sanctiemiddelen op te nemen bij de WOT. De bovenste drie van de hieronder opgenomen sanctiemogelijkheden, te weten het indringende gesprek, de waarschuwing en het ultimatum, kunnen naar het oordeel van de raad aan de inspectie worden gemandateerd, maar vanaf het opschorten van de bekostiging zou de minister zelf de bevoegdheid moeten uitoefenen.

De raad pleitte eerder voor een bredere variëteit aan sanctiemogelijkheden:

- *Indringend gesprek* met het bestuur van de instelling: in het kader van de zorgvuldigheid altijd een eerste stap.
- *Waarschuwing*: de 'gele kaart' uit het hoger onderwijs (artikel 6.10 lid 4 WHW, Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek), een openbare reprimande om verbeteringen door te voeren.
- *Ultimatum*: een resultaatgerichte afspraak of overeenkomst om voor een bepaalde datum bepaalde verbeteringen verwezenlijkt te hebben (bijvoorbeeld het opleggen van het alsnog verzorgen van uitgevallen onderwijsuren).
- *Opschorten van bekostiging*: als voorbereiding op de volgende stap.
- *(Gedeeltelijk) inhouden bekostiging*: bij geconstateerde niet-naleving.
- *Bestuursdwang/dwangsom*: een geldelijke boete vanwege (dreigende) niet naleving. Dit instrument gaat verder dan terugvordering of verrekening van bekostiging; het gaat hier ook om bestraffing.
- *Deelbewindvoerder aanwijzen* voor een onderdeel, opleiding, vestiging, afdeling van een school of bestuur.
- *Schoolbewindvoerder en/of sluiting instelling*. Bij ernstig of langdurig falen van het schoolbestuur (criteria: bestuurlijke chaos, financiële malversaties, slechte onderwijsresultaten over langere periode, hoog ziekteverzuim personeel, groot verloop leerlingen) of juist acute ernstige problemen moet niet gewacht worden met ingrijpen. Artikel 104a, tweede lid WVO (Wet op het voortgezet onderwijs) over de maatregel die de minister kan nemen in de vorm van "bijstand door een externe deskundige", zou bijvoorbeeld daarvoor iets aangescherpt kunnen worden. Volgens de raad is een algemene aanwijzingsbevoegdheid geen oplossing voor een instelling in acute crisis. Als uiterste maatregel zou deze ook tot sluiting van de school kunnen overgaan.

Bron: Onderwijsraad, 2006a

Hoewel het interventiebeleid van de inspectie nog volop in ontwikkeling is, moeten toch de grenzen van de bevoegdheden voor de betrokken partijen duidelijk zijn. Het verdient daarom aanbeveling om de hoofdlijnen van de sanctionerende bevoegdheden bij wet te regelen. Een nadere invulling van deze bevoegdheden kan bij AMvB en bij ministeriële regeling geschieden. De memorie van toelichting biedt geen duidelijkheid over de vormgeving van de sanctiewaaiers.

3) Systematiek van risicogericht toezicht op grond van kwaliteit en professionaliteit

Het gaat in het risicogericht toezicht om drie aangrijpingspunten:

- (a) leerlingen;
- (b) leraren (en wellicht ook niet-onderwijzend personeel); en
- (c) directieleden, bestuurders en toezichthouders

3 a) Leerlingen

De basis van het (risicogerichte) toezicht is de kwaliteit. In de beleidsreactie op de evaluatie van de WOT in 2007 stellen de bewindslieden dat wordt gestreefd naar een helderder omschrijving van wat leerlingen moeten kennen en kunnen aan het eind van een onderwijsfase.¹²

¹² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007.

In verschillende adviezen (zie laatstelijk *De stand van educatief Nederland 2009*, 2009a) heeft de raad aangegeven dat uniformering (standaardisering) van bepaalde onderdelen van de inhoud van het onderwijs wenselijk is. Een manier om dit te bereiken is via de vaststelling en invoering van zogeheten leerstandaarden in verschillende sectoren van het onderwijs. Leerstandaarden omschrijven de niveaus waarop leerstof op een bepaald moment beheerst dient te worden. Deze zouden voor onderdelen van het basisonderwijs en de basisvakken Nederlands, Engels en wiskunde/rekenen van het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs een plaats moeten krijgen. Per leerstandaard zouden drie niveaus (basis, voldoende en gevorderd) in de wet moeten worden vastgelegd.

De raad ziet de nu te ontwikkelen referentieniveaus als een goede stap in deze richting. Hij ziet een nader uit te werken combinatie van absolute en relatieve normen als wenselijk. Zowel bij relatieve als absolute normering is de normstelling van belang. Bij de huidige relatieve normen ligt het voor de hand dat de inspectie hierin het voortouw heeft. Bij de te ontwikkelen absolute normstelling (of referenties of standaarden) is het de vraag welke instantie of procedure hiervoor ingezet moet worden. Het ligt niet voor de hand in de wet zelf zulke feitelijke en periodiek bij te stellen normen op te nemen. De wetgever moet hier duidelijkheid scheppen.

De raad heeft in dat licht kennis genomen van het voorstel tot wijziging van de onderwijswetten WPO (Wet op het primair onderwijs), WVO en WEC (Wet op de expertisecentra), onder meer in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten (voorheen Wetsvoorstel goed bestuur, goed onderwijs). Daarin wordt aangegeven dat er nog geen op leerstandaarden/referentieniveaus gebaseerde objectieve normen beschikbaar zijn. De normering zal op hoofdlijnen in de wet worden opgenomen, de uitwerking gebeurt door middel van een AMvB. De huidige waarderingskaders van de inspectie vormen daarbij het uitgangspunt.¹³ De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel gericht op de invoering van minimum leerresultaten geeft aan dat het meten en beoordelen van scholen in ontwikkeling is.

Concreet betekent dit dat contextualisering van de opbrengsten van scholen, controle van de bekwaamheid van onderwijsgeevenden en gesprekken met bestuur en personeel belangrijker worden. In dat licht kan de raad zich vinden in het gegeven dat punt b in het tweede lid van artikel 11 WOT wordt gehandhaafd: op sommige terreinen zoals lestijd, leerstofaanbod en pedagogisch klimaat blijft een zekere procescontrole nodig, nu de resultaatcontrole problematisch en nog niet operationeel is. Ook daarna blijft toezicht op enkele cruciale proceskenmerken van belang. Het gaat ook in dit opzicht om een optimale combinatie, namelijk tussen procesgerichte en resultaatgebonden normeringen, zoals leerstandaarden op kernterreinen van rekenen en taal.

De inspectie zou iets terughoudender kunnen zijn met controleren van het 'hoe' als scholen zelf de volgsystemen goed gebruiken en/of als er ook leerstandaarden worden geïntroduceerd halverwege en aan het eind van het primair onderwijs. Alleen dan kan een aantal 'hoe-onderdelen' geschrapt worden in het evaluatietakenpakket van de inspectie, aldus de raad eerder in zijn advies *Partners in onderwijsopbrengst* (2008b).

De raad wil ten aanzien van het voortgezet onderwijs nogmaals pleiten voor het vastleggen van te bereiken onderwijsniveaus aan het eind van de onderbouw en voor instrumenten om te controleren of leerlingen dat niveau bereiken. Invoering van deze onderwijsniveaus kan ertoe bijdragen dat scholen minder problemen gaan ervaren met de toepassing van het toezichtkader. Zo kan ook tegemoet gekomen worden aan de ondoorzichtigheid van beoordeling van opbrengsten. Het rapport over de evaluatie van de WOT in 2007 deed reeds de aanbeveling dat te bereiken doelstellingen en opbrengsten in de wet opgenomen zouden moeten worden.¹⁴ De raad heeft in dit kader met belangstelling kennis genomen van de brief over de voortgang van de doorlopende leerlijnen taal en rekenen.¹⁵ Deze brief kondigt een moment

¹³ Memorie van toelichting, 2009, p.10.

¹⁴ De Jonge e.a., 2007, en eerder Emmelot, Ledoux, Karsten & Vermeulen, 2004.

¹⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009a.

aan waarop de referentieniveaus worden meegewogen in het inspectieoordeel over de leeropbrengsten van scholen.

3 b) Onderwijsgeevenden

De raad heeft aangegeven positief te staan tegenover het toezien op de bekwaamheid van onderwijsgeevenden onderwijspersoneel. De grondwettelijke eis van bekwaamheid van de onderwijsgeevenden is nader uitgewerkt in een bevoegdheidseis en in bekwaamheidscompetenties.

Artikel 2.1 van het BBO geeft een zevental competenties die de bekwaamheid voor het geven van onderwijs nader definiëren:

- interpersoonlijke competentie;
- pedagogische competentie;
- vakinhoudelijke en didactische competentie;
- organisatorische competentie;
- competentie in het samenwerken met collega's;
- competentie in het samenwerken met de omgeving; en
- competentie in reflectie en ontwikkeling.

Het BBO bevat echter nog geen bepalingen die als een vertaling van de grondwettelijke norm van de zedelijkheid kunnen gelden. De toets van zedelijkheid lijkt zich nu vooral te richten op de afwezigheid van een strafblad. Deze toets vindt zijn concrete uitwerking in de verplichting voor docenten tot het in bezit hebben van een verklaring omtrent gedrag. Deze invulling wordt in sommige gevallen niet als toereikend ervaren.¹⁶

De aandacht voor zedelijkheid is echter een klassiek onderdeel van de zorg van de overheid voor en het toezicht op het onderwijs. Zo is in de memorie van toelichting bij het grondwetsartikel in 1848 opgemerkt dat "hij die van onderwijs zijn beroep wil maken, aan die proeven van bekwaamheid en aan zodaanig toezicht onderworpen zij, welke aan het publiek eenige zekerheid schenken, dat de hoogste belangen van het opkomend geslacht niet aan onwaardige handen worden vertrouwd".¹⁷

De raad vraagt zich af of niet een nadere normatieve invulling aan het begrip zedelijkheid van de leraren kan worden gegeven. De huidige competentie-eisen voor leraren hebben deze normatieve component nog niet, getuige het hierboven genoemde artikel 2.1 BBO.

De raad is zich ervan bewust dat het vastleggen van regels over de zedelijkheid van de docent een zekere spanning met zich brengt. Enerzijds ligt in de kern van de vrijheid van richting en inrichting zoals die voortvloeit uit de Grondwet de benoemingsvrijheid van schoolbesturen ten aanzien van docenten (artikel 23 lid 6, Grondwet, tweede volzin). Deze vrijheid vraagt een grote terughoudendheid ten aanzien van het stellen van normatieve eisen aan docenten. Anderzijds gelden er echter wel minimum deugdelijkheids-eisen, die onder meer zijn uitgewerkt in het BBO, en staan leraren onder toezicht.¹⁸ Bovendien is het bevorderen van actief burgerschap een wettelijke eis aan het onderwijs (artikel 8 derde lid sub b, WPO en artikel 17 sub b, WVO). In dit kader zou bedacht moeten worden welke implicaties deze opdracht heeft voor docenten. Docenten zijn in de dagelijkse omgang een belangrijk voorbeeld voor goed burgerschap voor de leerlingen. Ook het begrip van integriteit van de docent is in dit kader van belang. Zo gelden er voor diverse vakken al gedragsregels die deze normatieve component wel hebben; zie bijvoorbeeld de gedragsregels leraar lichamelijke opvoeding, opgesteld door de desbetreffende vakvereniging.¹⁹ Zedelijkheidseisen zijn daarmee al onderdeel van een 'beroepscode' van de leraar. Uiteraard heeft het bestuur van de instelling als werkgever hierin een belangrijke rol, en heeft hij bij het personeelsbeleid de primaire

¹⁶ Zie Kamervragen van de leden Teeven en Dezentjé Hamming-Bluemink, Aanhangsel Handelingen II 2008-2009, nr 2009ZO4075, naar aanleiding van het bericht *Moordenaar mag voor de klas*.

¹⁷ Buys, 1887, p.761.

¹⁸ Stb. 2005, 460.

¹⁹ Koninklijke Vereniging voor Leraren Lichamelijke Opvoeding, 2007.

verantwoordelijkheid voor het stellen van dergelijke eisen aan docenten, zeker als deze verband houden met de richting van de school. Niettemin is er wellicht ruimte voor en behoefte aan schooloverstijgende normstelling door met name de betrokken beroepsgroepen.

De raad adviseert om te bezien welke nadere uitwerking het begrip zedelijkheid kan krijgen in het kader van het toezien op de bekwaamheid van het onderwijspersoneel. Burgerschap en reeds bestaande professionele integriteitseisen opgesteld door de beroepsgroep (zoals een integriteits- of gedragscode) bieden hiervoor mogelijk een passend kader.²⁰

3 c) Directieleden, bestuurders en toezichthouders

Een voorgestelde wijziging van artikel 4 van de WOT beoogt als risicocriterium op te nemen "de wijze waarop de professionaliteit van de instelling en het bestuur is gewaarborgd". De raad zou hierbij onderscheid willen maken in bekwaamheidseisen voor directieleden, bestuurders en toezichthouders (afhankelijk van de bestuurlijke inrichting komen deze voor) en voorts eisen aan de organisatie anders dan aan de functionarissen.

Uit het wetsvoorstel blijkt onvoldoende hoe de professionaliteit van het bestuur wordt getoetst of is genormeerd. Er wordt in de memorie van toelichting slechts bij wijze van voorbeeld een criterium genoemd: de situatie waarin er bij het bestuur van de instelling sprake is van een financieel zorgwekkende situatie. De raad vraagt zich af of dit het enige criterium is.

Voorshands zou er van uit moeten worden gegaan dat de professionaliteit (of de bekwaamheid) van de bestuurders en de schoolleiding bij wettelijke deugdelijkheidseisen moet zijn geregeld, wil er een titel zijn voor de inspectie om het risicogericht toezicht voor dit onderdeel van toepassing te verklaren. De raad constateert dat er op dit moment nog geen bekwaamheidseisen zijn gedefinieerd voor de bestuurder of toezichthouder respectievelijk leidinggevende van een instelling voor bijzonder onderwijs. Er bestaat hier uiteraard een wezenlijk verschil tussen bestuur en schoolleiding. De raad stelde in zijn verkenning *Vaste grond onder de voeten* over artikel 23 Grondwet (2002) dat fundamenteel ingrijpen door de wetgever in (de samenstelling van) het bestuur in strijd is met de vrijheid van richting en inrichting, en onnodig gezien de feitelijke situatie. Wanneer de wetgever van mening is dat in de huidige situatie ingrijpen in de samenstelling van besturen noodzakelijk is, onder meer door het stellen van bekwaamheidseisen, zal hij dat moeten motiveren.²¹ De raad is overigens voor alle duidelijkheid geen voorstander van bekwaamheidseisen voor bestuurders of interne toezichthouders, met het oog op de vrijheid van vereniging en de vrijheid van onderwijs. Het opstellen van normen op dat gebied is een zaak van bestuurders/toezichthouders en hun belangenorganisaties. Ten aanzien van schoolleiders zijn bekwaamheidseisen wel wenselijk, maar voordat deze bekwaamheidseisen kunnen gelden als deugdelijkheidseis is nog een aantal stappen te zetten.

Vooralsnog is het ook onduidelijk wat onder de professionaliteit van de instelling/organisatie moet worden verstaan en welke eisen daaraan gesteld kunnen worden. De raad beveelt aan om in de memorie van toelichting nader in te gaan op de invulling van het voorgestelde artikel 4 lid 3 ("de wijze waarop de professionaliteit van de instelling en het bestuur is gewaarborgd"). De norm dient nader te worden ingevuld, voordat ze bruikbaar is als indicatieve norm bij het risicogerichte toezicht van de inspectie.

Wellicht ten overvloede zij nog opgemerkt dat de raad voorstander is van een gedegen terugkoppeling van inspectieoordelen, in het bijzonder naar de interne toezichthouder/raad van toezicht. De inrichting van extern toezicht moet in samenhang worden gezien met het feitelijk bestaande interne toezicht. In het advies *Partners in onderwijsopbrengst* (2008) is daarover opgemerkt: "Het bezoek van de Inspectie zorgt ervoor dat scholen zich sterker focussen op de opbrengsten. Vooral in het basisonderwijs gaat er een stimulerende werking van uit. Ook in het voortgezet onderwijs zou de Inspectie zwaarder in zijn rol kunnen

²⁰ De raad heeft eerder gepleit voor het afleggen van een beroepseed door leraren, zie Onderwijsraad, 2007, p.11.

²¹ Zie ook Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 6. Hier wordt bepaald dat alleen wordt besloten tot nieuwe regelingen, indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan.

worden gezet. De inspecteur mag in het voortgezet onderwijs, naast toezien op de onderwijskwaliteit, vaker met de school en de docenten in gesprek gaan over de uitkomsten en de analyse. Bijvoorbeeld door een publieke presentatie en een toelichting op het rapport voor docenten en management.”

4) Nadere randvoorwaarden bij onaangekondigd inspectieonderzoek

Het voorgestelde artikel 11, vierde lid, WOT maakt onaangekondigd onderzoek van de inspectie mogelijk. Hoewel de raad positief staat tegenover de mogelijkheid van onaangekondigd onderzoek, moeten de randvoorwaarden hiervoor helder zijn. Het onaangekondigde inspectiebezoek moet binnen de kaders van artikel 4 WOT plaatsvinden. Dit betekent dat toezicht plaatsvindt met inachtneming van de vrijheid van onderwijs en met niet meer belasting dan noodzakelijk voor zorgvuldig toezicht (proportionaliteitsvereiste).

Blijkens de memorie van toelichting kan onaangekondigd onderzoek plaatsvinden bij “signalen die snel handelen vereisen of om onwenselijke praktijken beter boven water te krijgen”.²² Deze formulering vereist, vanwege het ingrijpende karakter van een onaangekondigd onderzoek, dat de gronden waarop een dergelijke inspectie kan plaatsvinden nader worden omschreven.

3.3 Overige opmerkingen

Naast deze kanttekeningen heeft de raad nog enkele opmerkingen over de integratie van het financieel toezicht en de rol van het interne toezicht, andere toetsingselementen in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs, en het toezicht op onderwijs in de leerbedrijven.

Integratie financieel toezicht en de rol van het interne toezicht

De raad kan zich vinden in de afstemming van het financiële en het overige toezicht, voor zover dit een administratieve lastenverlichting betreft. De raad vraagt zich echter wel af of het financiële toezicht slechts afgestemd wordt in de inspectie, of dat er ook een uitbreiding van de taken op het gebied van financieel toezicht plaatsvindt. Wordt er nu ook getoetst op de doelmatigheid van de besteding van de middelen, of alleen op de rechtmatigheid? De memorie van toelichting wijst op het laatste maar mocht dit anders zijn, dan behoeft deze uitbreiding nadere onderbouwing.²³

Het financiële toezicht wordt afgestemd met de onderwijsinspectie. Ook wordt financieel wanbeheer een van de indicatoren op grond waarvan versterkt toezicht mogelijk is. De rol van financiële controle lijkt hiermee groter te worden dan voorheen. De raad wil benadrukken dat de controle op de kwaliteit van het onderwijs de belangrijkste taak is van de onderwijsinspectie. De vier genoemde indicatoren voor verscherpt toezicht in artikel 4, derde lid, te weten: kwaliteit van het onderwijs; de wijze waarop de professionaliteit van de instelling en het bestuur is gewaarborgd; de mate van naleving van wettelijke voorschriften; en de financiële situatie van de instelling, zijn naar het inzicht van de raad dan ook niet gelijkwaardig. De kwaliteit van het onderwijs heeft een duidelijke prioriteit in het onderwijstoezicht boven de drie andere genoemde, die als het om het toezicht van de onderwijsinspectie gaat in principe in dienst staan van de onderwijskwaliteit.

Voorts vraagt de raad zich af hoe de rol van de inspectie bij financiële controle zich verhoudt tot de rol van het interne toezicht (al dan niet in een raad van toezicht) zoals die wordt gezien in het Wetsvoorstel minimum leerresultaten. De raad van toezicht heeft in ieder geval het goedkeuringsrecht met betrekking tot het financieel jaarverslag. Hij hoort dan ook bij het financiële toezicht het primaat te hebben. Het initiatief ligt bij de instellingsaccountant. Dit betekent dat de inspectie hierin op afstand toetst. Ze bekijkt of het interne toezicht naar behoren heeft gefunctioneerd.

²² Memorie van toelichting, p. 15.

²³ Memorie van toelichting, p. 7.

Een terughoudender inspectietoezicht kan verenigd worden met een sterk engagement met opbrengsten en kwaliteitszorg op instellingsniveau, maar daarvoor moeten de verantwoordelijkheden wel duidelijk verdeeld zijn. In de memorie van toelichting wordt geen aandacht besteed aan de rol van de interne toezichthouder en de verhouding tussen de interne toezichthouder en de inspectie, terwijl dit naar de mening van de raad wel van belang is, zeker nu de wettelijke verplichtingen rond de verantwoording (zoals genoemd in de richtlijnen voor de jaarverslaggeving) zijn toegenomen. De raad adviseert daarom om in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan de verhouding tussen het toezicht van de interne toezichthouder en het inspectietoezicht.

Toetsing van andere kernelementen

Op dit moment controleert de inspectie nog niet op keuzevrijheid en toegankelijkheid van het onderwijsstelsel, twee belangrijke elementen van ons onderwijsbestel. De raad heeft al eerder in *Bestuurlijke ontwikkelingen van het Nederlandse onderwijs* (2008) op het belang van keuzevrijheid en toegankelijkheid gewezen. De raad vraagt zich af of hier niet ook een rol voor de inspectie is weggelegd.

Toezicht op onderwijs in de leerbedrijven

De inspectie voert het toezicht op de kenniscentra uit door middel van een jaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van de uitoefening van de wettelijke taken door de kenniscentra. De raad vraagt zich af of dit onderzoek afdoende is om een goed beeld te kunnen vormen van de kwaliteit van het onderwijs in de leerbedrijven.

Op dit moment moeten leerbedrijven erkend worden door een kenniscentrum van hun sector, voordat ze zich leerbedrijf mogen noemen. Daarbij gelden per sector en per bedrijf andere eisen. Het is niet altijd duidelijk hoe het kenniscentrum effectief zicht houdt op de kwaliteit van de leerbedrijven. De inspectie houdt vervolgens toezicht op de uitoefening van de wettelijke taken door het kenniscentrum. Daarbij dreigt de kwaliteit op het primaire proces buiten zicht te raken. Leerbedrijven moeten nu ook al de inspectie toegang verlenen wanneer dat voor het beoordelen van het onderwijs bij de instellingen (die eerstverantwoordelijke zijn) noodzakelijk is, maar dit is tweedelijns toezicht.

De inspectie zou volgens de raad de bevoegdheid moeten hebben om, op nader uit te werken wijzen, de kwaliteit van het onderwijs in de leerbedrijven te onderzoeken. Het gaat hier immers om een grote groep leerlingen, voor wie het van groot belang is dat het onderwijs dat ze krijgen kwalitatief in orde is. De noodzaak voor deze bevoegdheid zal zich des te sterker doen voelen, nu instellingen voor voortgezet onderwijs verantwoordelijk worden voor de minimum leerresultaten van het (vmbo-)onderwijs dat ze 'uitbesteden' aan leerbedrijven.²⁴ Hierbij kan bijvoorbeeld worden gekozen voor een vorm van risicogericht toezicht door middel van steekproeven, waarbij er twee mogelijkheden zijn: ofwel de inspectie visiteert de bezoeken van de Kenniscentra bij de leerbedrijven, ofwel de inspecteurs bezoeken zelf steekproefsgewijs een leerbedrijf.

²⁴ Memorie van toelichting, 2009.

De raad doet zeven aanbevelingen.

4 Aanbevelingen

In algemene zin is de raad positief over het wetsvoorstel. Er worden belangrijke stappen gezet in de richting van een kwaliteitsgericht en doortastend onderwijstoezicht. De hernieuwde aandacht voor de kwaliteit van het onderwijspersoneel, het risicogericht en proportioneel toezicht, en de mogelijkheid van een onaangekondigd inspectiebezoek, zijn nieuwe, positieve wijzigingen in de WOT.

Op enkele punten zijn naar de mening van de raad verbeteringen mogelijk.

1)

De raad adviseert om recht te doen aan alle drie de hoofdtaken van de inspectie, en ook de taak van informeren en beoordelen niet uit het oog te verliezen. Voor alle scholen blijft het van belang regelmatig een spiegel voorgehouden te krijgen. Voorkomen moet worden dat de taak die de inspectie heeft om individuele scholen te informeren ondersneeuwt onder de overige taken. Daarbij adviseert de raad om het primaat van de onderwijsinspectie duidelijk bij de kwaliteit van het onderwijs te leggen. De kwaliteit van het onderwijs moet dan ook leidend zijn bij het toepassen van risicogericht toezicht. De overige indicatoren, zoals de wijze waarop de professionaliteit van de instelling en het bestuur is gewaarborgd en de beoordeling van de financiële situatie van de instelling, zijn ondergeschikt aan de kwaliteit van het onderwijs.

2)

De raad adviseert om een beknopte, duidelijke catalogus van sanctiemiddelen op te nemen bij de nieuwe wet. De verdere uitwerking van de precieze toepassing hiervan kan bij AMvB of ministeriële regeling worden gedaan. Daarbij zouden de lichtere sanctiemiddelen primair in aanmerking kunnen komen voor mandatering aan de inspectie. Voor het toepassen van zwaardere sancties is de minister zelf de aangewezen handhaver. Bekostigingssancties zijn daarbij in principe zware sancties, die niet voor mandatering in aanmerking komen.

3)

De raad wil nogmaals pleiten voor wettelijk vast te leggen leerstandaarden ten aanzien van de kernonderdelen van rekenen en taal op drie niveaus (basis, voldoende en gevorderd). De raad ziet de nu te ontwikkelen referentieniveaus als een goede stap in deze richting. Zowel bij relatieve als absolute normering is de normstelling van belang. Bij de huidige relatieve normen ligt het voor de hand dat de inspectie hierin het voortouw heeft. Bij de te ontwikkelen absolute normstelling (of referenties of standaarden) zal ook een inrichtende instantie of een procedure moeten worden aangegeven. Het ligt niet voor de hand in de wet zelf zulke feitelijke en periodiek bij te stellen normen op te nemen, maar in een (voorhang) AMvB. De wetgever moet hier duidelijkheid scheppen.

4)

De raad adviseert om te bezien welke nadere uitwerking het begrip zedelijkheid van de docenten kan krijgen in het kader van het toezien op de bekwaamheid van het onderwijspersoneel. Het begrip burgerschap en reeds bestaande, professionele integriteitseisen opgesteld door de beroepsgroep (zoals een integriteits- of gedragscode) bieden hiervoor mogelijk een passend kader.

5)

De raad adviseert om de gronden voor onaangekondigd inspectieonderzoek nader af te bakenen.

6)

De raad adviseert om in de memorie van toelichting de verhouding tussen het interne toezicht en het inspectietoezicht rondom het financiële toezicht en het toezicht op de onderwijskwaliteit nader toe te lichten. De memorie van toelichting zou tevens moeten aangeven welke invulling de voorgestelde norm professionaliteit van de instelling (artikel 4 lid 3 WOT) krijgt.

7)

De raad adviseert om naast toezicht op de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven nader uit te werken hoe effectief toezicht op het onderwijs in de leerbedrijven mogelijk is.

Afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AWB	Algemene wet bestuursrecht
BBO	Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
vho	voorbereidend hoger onderwijs
WEC	Wet op de expertisecentra
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
WOT	Wet op het onderwijstoezicht
WPO	Wet op het primair onderwijs
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs

Literatuur

- Buys, J. (1887). *De Grondwet, toelichting en commentaar*. Arnhem: Gouda Quint.
- Emmelot, A., Karsten, S., Ledoux, G. & Vermeulen, A. (2004). *Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Inspectie van het Onderwijs (2008). *Percentage zeer zwakke scholen vrijwel gelijk*. Geraadpleegd via de website van de Inspectie van het Onderwijs, http://www.onderwijsinspectie.nl/nl/home/naslag/Alle_berichten/Percentage_zeer_zwakke_scholen_vrijwel_gelijk.
- Jonge, J. de, Nijssen, A., Hoffius, R., Uiter, K. van, Berdowski, Z. & Dijken, K. van (2007). *Evaluatie Wet op het Onderwijstoezicht*. Zoetermeer: EIM.
- Koninklijke Vereniging voor Leraren Lichamelijke Opvoeding (2007). *Gedagsregels leraar lichamelijke opvoeding*. Geraadpleegd op 8 april 2009 via de website van de KVLO, http://www.kvlo.nl/sf.mcgi?ac=show&search_type=uitgebreid&id=27&recursive=1&searchoption=0&term=gedagscode&boolean=1&folder=0.
- Memorie van toelichting* (2004). TK 2003-2004, 29 702, nr. 3.
- Memorie van toelichting* (2009). TK 2008-2009, 31 828, nr. 3.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007). *Governance in het onderwijs. Brief ministers en staatssecretaris over de nieuwe wijze van onderwijstoezicht*. TK 2007-2008, 30 183, nr. 18.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009a). *Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen. Brief staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. TK 2008-2009, 31 332, nr. 7.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009b). *Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Onderwijs*. TK 2008-2009, 31 293, nr. 28.
- Onderwijsraad (2002). *Vaste grond onder de voeten*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005). *Briefadvies bekwaamheidseisen onderwijspersoneel*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006a). *Doortastend onderwijstoezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006b). *Naar meer evidence based onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007). *Leraarschap is eigenaarschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008a). *Bestuurlijke ontwikkelingen van het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008b). *Partners in onderwijsopbrengst*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008c). *Richtpunten bij onderwijsagenda's*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009a). *De stand van educatief Nederland*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009b). *Minimum leerresultaten, interventie en intern toezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008). *Governance in het onderwijs. Verslag van een algemeen overleg*. TK 2007-2008, 30 183, nr. 19.

Bijlage 1

Adviesvraag

zh

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

Aan de voorzitter van de Onderwijsraad
prof.dr. A.M.L. van Wieringen
Nassaulaan 6
2514 JS DEN HAAG

Den Haag

20 JAN. 2009

Ons kenmerk

WJZ/94177 (8223)

Onderwerp

Wetsvoorstel wijziging

Wet op het onderwijstoezicht

Bijlage(n)

1

ONDERWIJSraad

Ingekomen: 23 JAN 2009

OR 20090.012/963

Geachte heer Van Wieringen,

De ministerraad is 16 januari jl. akkoord gegaan met het wetsvoorstel wijziging Wet op het onderwijstoezicht.

Ik stel u hierbij in de gelegenheid om advies uit te brengen over dit wetsvoorstel en verzoek u om uw advies uiterlijk binnen 6 weken uit te brengen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
namens deze,
de secretaris-generaal,


Drs. K. van der Steenhoven