

In het kort

Essentie van extern toezicht

De overheid heeft de grondwettelijke verantwoordelijkheid voor onderwijs van voldoende kwaliteit voor iedere leerling en student. En voor de borging hiervan met extern toezicht. De Onderwijsraad adviseert: geef in het extern toezicht op onderwijs prioriteit aan de kwaliteitsbeoordelende taak en zorg voor direct zicht op de onderwijspraktijk. Richt het toezicht daartoe meer op wat er binnen een school gebeurt en doe vaker kwaliteitsonderzoek op scholen en opleidingen. Op deze manier kan de overheid beter haar verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit waarmaken.

onderwijsraad

Aanleiding: evaluatie van WOT en plannen voor instellingsaccreditatie in hoger onderwijs

In Nederland bestaat al meer dan tweehonderd jaar extern toezicht op het onderwijs vanuit de rijksoverheid. In het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs is het extern toezicht vooral belegd bij de Inspectie van het Onderwijs (de inspectie) en in het hoger onderwijs vooral bij de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Beide organisaties hebben vanwege hun taken en bevoegdheden een unieke positie als 'sluitsteen' in een bouwwerk van toezicht en kwaliteitsbevordering. De inspectie is de enige organisatie die namens de overheid in het klaslokaal of de praktijkruimte kan en mag beoordelen of de kwaliteit van het onderwijs voldoet aan de wettelijk voorgeschreven normen voor onderwijskwaliteit. De NVAO kan als enige overheidsorganisatie in het hoger onderwijs een accreditatie verlenen of de minister adviseren een accreditatie tussentijds in te trekken. De taken van de onderwijsinspectie, haar werkwijze en de verhouding tussen de inspectie en de onderwijsinstellingen zijn vastgelegd in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). De organisatie en de werkwijze van de NVAO zijn geregeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW).

Een uitgangspunt van de WOT is dat de onderwijsinspectie een beoordelende en een bevorderende taak heeft. Volgens artikel 3 van de WOT betreft dit "het toezien op de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften" en voor zover het niet het hoger onderwijs betreft "het bevorderen van [...] de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs aan en het bestuur van instellingen als bedoeld in de onderwijswetten". De verhouding tussen deze twee taken is een voortdurend punt van discussie. Daarnaast is er een ontwikkeling naar een bestuursgerichte aanpak van extern toezicht, dat wil zeggen dat het accent komt te liggen op het bestuurlijk handelen, 'governance' en bestuurlijke systemen van kwaliteitszorg, vanuit het principe dat besturen eerstverantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs. In het begin van 2022 is het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) gestart met een evaluatie van de WOT. Ook zijn er plannen voor een wijziging in het accreditatiestelsel voor het hoger onderwijs in de richting van instellingsaccreditatie. Met het oog op de evaluatie van de WOT en de plannen voor het accreditatiestelsel brengt de Onderwijsraad op verzoek van de ministers van OCW een advies uit over extern toezicht. De raad geeft hiermee antwoord op de vraag: met welk takenpakket kan de extern toezichthouder de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs het best borgen en wat is daarvoor nodig?

Met het oog op de evaluatie van de WOT en de plannen voor het accreditatiestelsel brengt de Onderwijsraad op verzoek van de ministers van OCW een advies uit over extern toezicht.

Advies: geef prioriteit aan kwaliteitsbeoordelende taak en zorg voor direct zicht op de onderwijspraktijk

De Onderwijsraad adviseert om van alle taken die bij de inspectie liggen, prioriteit te geven aan de kwaliteitsbeoordelende taak. Deze prioritering is nodig omdat het extern toezicht, dus de onderwijsinspectie en de NVAO, als enige de onderwijskwaliteit kan en mag beoordelen namens de overheid, zodat de overheid haar grondwettelijke zorg voor de kwaliteit van het onderwijs kan waarmaken. Een objectief en onafhankelijk extern oordeel dat namens de overheid uitdrukt of het onderwijs voldoet aan de kwaliteitseisen in de onderwijswetten, is een belangrijke waarborg voor onderwijs van voldoende kwaliteit. Om de onderwijskwaliteit te kunnen beoordelen heeft het extern toezicht direct zicht nodig op de onderwijspraktijk.

De raad acht de kwaliteitsbeoordelende taak en de kwaliteitsbevorderende taak verenigbaar binnen het takenpakket van de inspectie, mits er een duidelijke hiërarchie wordt aangebracht. De bevorderende taak van de inspectie ziet de raad als een secundaire taak, die wel van belang is, maar ondergeschikt is aan de beoordelende taak. De taken moeten in de uitvoering goed van elkaar gescheiden worden en de beoordelende taak mag niet in de verdrukking komen.

De systematiek van bestuursgericht toezicht die het extern toezicht momenteel ontwikkelt, waarbij de focus ligt op het bestuurlijk handelen, governance en bestuurlijke systemen van kwaliteitszorg, geeft geen direct beeld van de onderwijskwaliteit en de naleving van alle wettelijke normen in de onderwijspraktijk.

Aanbeveling: neem wettelijke deugdelijkheidseisen als uitgangspunt voor toezicht

Om de onderwijskwaliteit goed te kunnen beoordelen, zijn duidelijke wettelijke eisen nodig, die vooraf zijn vastgelegd. Op basis hiervan kan het extern toezicht zijn kwaliteitsbeoordelende taak goed uitoefenen en is ook voor de onderwijsinstellingen zelf duidelijk wat de wet vraagt. Daarvoor is het noodzakelijk dat uit de wet zelf, of uit de toelichting daarop, voldoende blijkt wat de deugdelijkheidseisen behelzen. Ze moeten toetsbaar en evalueerbaar zijn, dat wil zeggen hun betekenis moet zo eenduidig en objectief mogelijk zijn en ze moeten direct en daadwerkelijk samenhangen met de kwaliteit van het onderwijs. De duidelijkheid van wettelijke voorschriften staat volgens de raad nu onder druk door het gebruik van open normen en zorgplichtbepalingen. De raad constateert dat er teveel ruimte is voor interpretatie bij de vertaalslag van de deugdelijkheidseisen naar de standaarden voor 'basiskwaliteit' in de waarderingskaders van de onderwijsinspectie. De raad geeft verder in overweging de huidige normering voor leerresultaten, die mede afhangt van de leerlingenpopulatie, te herzien. De raad beveelt aan nader te onderzoeken hoe het extern toezicht een afgewogen en duidelijke set normen kan hanteren, die scholen en de maatschappij helderheid verschaft over wat er in principe bereikt moet worden met elke leerling, en die tegelijkertijd recht doet aan de verschillen in achtergrond van de leerlingenpopulaties op de scholen.

De Onderwijsraad adviseert om van alle taken die bij de inspectie liggen, prioriteit te geven aan de kwaliteitsbeoordelende taak.

Aanbeveling: zet kwaliteitsonderzoeken op scholen, afdelingen en opleidingen centraal

Om de onderwijskwaliteit goed te kunnen beoordelen, heeft het extern toezicht naast duidelijke wettelijke eisen ook direct zicht nodig op de onderwijskwaliteit. Onderwijskwaliteit wordt zichtbaar in de onderwijsleerprocessen die in de onderwijspraktijk plaatsvinden. Daarom adviseert de raad op iedere school, afdeling en opleiding van tijd tot tijd een kwaliteitsonderzoek te doen en leraren, onderwijsstaf en schoolleiders te betrekken bij de kwaliteitsbeoordeling. Want zij zijn het die de onderwijskwaliteit daadwerkelijk realiseren en borgen in de praktijk. Naast het onderzoek op scholen moet de inspectie onderzoek blijven doen op het niveau van het bestuur om de bestuurlijke kwaliteitszorg te beoordelen. Zo kan het bestuur worden aangesproken op zijn verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit. De raad beveelt aan het toezicht op de kwaliteitszorg op bestuursniveau uit te voeren nadat de onderwijskwaliteit op schoolniveau is beoordeeld. Dat betekent dat de onderwijsinspectie de volgorde in de huidige werkwijze omdraait.

Bij het extern toezicht in het hoger onderwijs geeft de raad, anticiperend op de behandeling van de plannen voor instellingsaccreditatie, ter overweging mee het experiment met instellingsaccreditatie af te wachten voordat vervolgstappen worden genomen. Instellingsaccreditatie zou zo vorm moeten krijgen dat de overheid en studenten zicht houden op de onderwijskwaliteit en onderlinge vergelijkbaarheid van de opleidingen. De raad is terughoudend over vormen van accreditatie in het middelbaar beroepsonderwijs. Extern toezicht dat zich direct richt op de onderwijspraktijk, ligt daar meer voor de hand.

Aanbeveling: herschik taken van extern toezichthouder

Om prioriteit te kunnen geven aan de kwaliteitsbeoordelende taak is een herschikking van taken van de extern toezichthouder nodig. De raad adviseert de kwaliteitsbevorderende taak ondergeschikt te maken aan de taak van kwaliteitsbeoordeling en dit vast te leggen in de WOT. Het is dan zaak de werkwijze van de inspectie te laten aansluiten bij deze herschikking van taken, en de capaciteit van de toezichthouder hierop aan te passen. Voor een gerichte inzet van de inspectie beveelt de raad verder aan om af te zien van gedifferentieerd toezicht, waarbij scholen worden beoordeeld op zelfgekozen kwaliteitsaspecten.

*www.onderwijsraad.nl/essentie-van-extern-toezicht
Maart, 2022*

essentie van extern toezicht

De overheid heeft de verantwoordelijkheid voor onderwijs van voldoende kwaliteit voor iedere leerling en student. En voor de borging hiervan met extern toezicht.



De Onderwijsraad adviseert: geef in het externe toezicht op het onderwijs meer prioriteit aan de beoordelende taak en zorg voor direct zicht op de onderwijspraktijk. Zo kan de overheid beter haar verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit waarmaken.

Onderwijsraad



Essentie van extern toezicht